MAXIME BRUNO AKAKPO

DÉMOCRATIE FINANCIÈRE EN AFRIQUE OCCIDENTALE FRANCOPHONE



Préface de Nicaise MEDE, professeur agrégé de droit public



Maxime Bruno AKAKPO

DEMOCRATIE FINANCIERE EN AFRIQUE OCCIDENTALE FRANCOPHONE

Préface de Nicaise MEDE,
Professeur agrégé de droit public

Août 2015

Les Cocotiers
08 B.P. 0620 Tri Postal
Cotonou - Bénin
Tél.: +229 67 67 04 65
E-mail: info@fes-benin.org
Internet: www.fes-benin.org

Impression
Imprimerie SIAG
Relecture et correction
Omer SASSE
Illustration
Hervé ALLADAYE

Dépôt légal N° 7954 du 17/06/2015,
Bibliothèque Nationale, 2ème trimestre

ISBN : 978 – 99919 – 0 – 551 - 8

[1] http://www.fes.de/international/publikationen/benin.php

A MON ONCLE BERTIN

DE QUI JE TIENS MON PAIN

ET QUE TREPAS EMPORTA

QUAND LE BOUT DU TUNNEL SE DESSINA

Je tiens à remercier mes amis qui ont accepté d'apporter leurs pierres à l'élaboration de cet ouvrage. Je pense particulièrement à Machioudi TAIROU, Norbert KASSA, Jean ALOTOUNOU et, bien entendu, Nicaise MEDE qui a accepté gentiment de le préfacer.

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS

Cet ouvrage, tout comme celui que j'ai publié en 2008[2], est destiné d'une part, à satisfaire le besoin de culture d'une jeunesse en mouvement, absorbée par une multitude d'activités ludiques (télévision, Internet, sport…) et existentielles (cours, recherches, emploi…) et, d'autre part, à alimenter les réflexions pour l'atteinte de l'objectif obsessionnel de la bonne gestion des ressources publiques, bonne gestion sans laquelle le développement de nos Etats ne se conjuguerait que dans les bouches des acteurs politiques.

Les Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine ont été touchés par le vent de la démocratie qui a soufflé à la fin du siècle dernier sur le continent et qui ne semble se traduire que par le choix, par les citoyens, de leurs représentants à travers des élections dont la crédibilité de l'organisation reste souvent sujette à caution.

J'ai la faiblesse de croire que tant que les citoyens ne comprendront pas qu'il n'y a point d'amélioration durable de leurs conditions de vie hors le respect, par leurs représentants à tous les niveaux, des normes établies en matière de gestion publique et principalement des finances publiques, ils ne choisiront pas des dirigeants vertueux et ayant un sens élevé de la patrie.

L'éducation des citoyens à la compréhension du système démocratique qui, selon Winston Churchill[3], est *« le pire des régimes à*

---

[2] Maxime B. AKAKPO ; Réflexions sur la gouvernance financière au Bénin; Transparency International-Bénin ; octobre 2008.
[3] Homme politique britannique ; 1874-1965.

l'exception de tous les autres », reste donc la pierre angulaire de la poursuite de cette forme d'organisation de la société, basée sur l'exigence, par les mandants que sont les citoyens, de la reddition des comptes de la part de leurs mandataires.

L'ouvrage a mis du temps à être publié puisque sa rédaction a été achevée courant 2012. Le souci de sa gracieuse mise à disposition des citoyens a conduit à la recherche d'un mécène qui a fini par se manifester à travers la Fondation Friedrich Ebert (FES) au Bénin.

Je voudrais exprimer toute ma gratitude à monsieur Constantin GRUND, Représentant Résident de la FES et souhaiter que l'objectif visé à travers la publication de cette modeste réflexion soit atteint.

L'auteur

PREFACE

Le paradoxe de notre temps est le décalage entre l'ampleur des questions de gouvernance financière publique (dette souveraine, les rating agencies, rigueur budgétaire, concours des fonds souverains, caractère soutenable des déficits des comptes publics, équilibre budgétaire, pression fiscale, etc.) et le côté dérisoire, en langage quantitatif, des productions scientifiques qui leur sont consacrés. De tous les mémoires, les thèses, les articles de presse et quelques autres travaux de séminaires ou colloques on réunirait difficilement un pourcentage raisonnable de valeurs de science financière. La réalité est que la déferlante des droits de l'homme et de la démocratie politique exerce un effet impériale et même monopolistique sur le champ de la production scientifique courante. Et pour cause.

Le contexte de la renaissance du Bénin à la démocratie constitutionnelle pluraliste, pour reprendre l'expression de Raymond Aron, a mis en valeur des thèmes comme la liberté de la presse, la liberté de manifestation et de réunion, et surtout ce que le vieux jargon révolutionnaire français appelle la sûreté. C'est un véritable choc en retour, le réflexe d'un peuple qui entend se prémunir contre tous les totalitarismes, un peuple *« rayonnant le visage en larmes et en sang méconnaissable peut-être, mais définitivement vivant, »* selon les mots du rapporteur général de la Conférence nationale souveraine de février 1990.

Mais la démocratie politique n'est jamais qu'un moyen, un chemin qui doit conduire à un mieux-être largement partagé qu'on appelle le développement. Le prix Nobel d'économie (1998) Amartya Kumar Sen a établi un lien de causalité entre les institutions démocratiques et la

création de la richesse pour le développement. Sans qu'on puisse certifier la linéarité exclusive de ce lien (des dictatures féroces ont été ou sont également des foyers de croissance économiques prodigieuse) le fait aujourd'hui est que le Bénin est en démocratie depuis deux décennies et que la culture démocratique commence à devenir le patrimoine largement partagé par les 9 millions d'intelligences de notre nation.

Reste alors la question de la vertu prométhéenne de ce mode démocratique de notre vouloir-vivre-ensemble. Et c'est ici qu'intervient la question de la gouvernance financière. Les Français (encore eux !) ont entendu faire de la réforme des finances publiques *« le levier de la modernisation de l'Etat. »*[4] L'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) leur emboîte le pas avec l'adoption de six directives constituant le nouveau cadre harmonisé des finances publiques dans les Etats membres de l'UEMOA. La trame de fond est la gestion financière axée sur les résultats, la démarche de la performance, l'exigence de transparence et l'obligation de reddition de compte. Une petite révolution dans les méthodes qui doit (ou devrait) engendrer la grande Révolution, celle qui, au triste tableau de nos agrégats économiques et financiers, doit substituer, à terme, la splendeur des indicateurs d'économies que tous souhaitent résolument émergente. Au grand rendez-vous de la Civilisation, l'UEMOA entend être présente non pas en observatrice mais en actrice et catalyseur. Parce qu'elle aura fourni les éléments de l'harmonisation normative et de la convergence économique et financière.

4 Laurent Fabius (dir), Rapport sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire : Contrôler réellement, pour dépenser mieux et prélever moins, Assemblée nationale française, 1999.

Le livre de Maxime AKAKPO vient ainsi conforter cette action de l'UEMOA. Mais il va plus loin en nous servant tout le cadre juridique de la nouvelle gouvernance financière, que nous appelons de tous nos vœux, porteuse de cette soif de mieux-être toujours évanescent. L'auteur fait de la pédagogie de masse ce qui est louable pour un juge financier et le champ de son étude ne couvre pas que le domaine financier. Maxime AKAKPO s'autorise quelques digressions osées sur les terres des juristes publicistes ou même en science politique ! La démocratie en Afrique occidentale francophone ? Que du « copié-collé » écrit notre auteur. Le chef dans une démocratie ? *« Un serviteur de causes voulues par les mandants »*, poursuit Maxime AKAKPO. Il reste ainsi dans la filiation intellectuelle de la conférence nationale souveraine de 1990. Le *« pouvoir est service »* et *« l'argent ne doit plus être notre maître »* avons-nous proclamé dans l'euphorie enivrante de ces assises historiques.

Le domaine financier reste tout de même la sphère privilégiée par le livre sur les quatre cinquième de son contenu. On évoque à longueur de page, les notions d'autorisation préalable, de reddition des comptes, de contrôle interne, de contrôle externe, de contrôle citoyen et de jugement des comptes. La raison d'être de cette profusion de notions et de contrôles est d'asseoir des finances publiques économiquement performantes et techniquement transparentes. C'est le gage de notre mieux-être collectif, car prévient l'auteur, *« il n'est point de développement durable dans un système gangrené par la corruption. »* Un mot, mais surtout un mal que l'auteur n'a de cesse de pourfendre parce qu'il a la vie dure, parce que son armure lui permet de résister à toutes les alternances au sommet, parce qu'il est finalement devenu une composante du paysage. Il a mille facettes et s'adapte à tous les contextes. Pour l'instant.

Car le nouveau cadre harmonisé des finances publiques dans les pays membres de l'UEMOA se veut, sur les plans matériel et institutionnel, un dispositif éprouvé pour rendre possible la transparence, la légalité, le contrôle démocratique et la responsabilité. Sa mise en œuvre a commencé aussi bien au Bénin (loi organique n° 2013-14 relative aux lois de finances) que dans les autres pays membres de l'UEMOA. L'horizon fixé par la Commission de l'UEMOA est l'année 2017 pour que l'ensemble des pays membres fonctionne sur la base des techniques financières rénovées. L'espoir est-il permis ? Maxime AKAKPO en doute et parle de « miracle » si les effets attendus étaient au rendez-vous dans trois ans ! Le pessimisme affiché est assez ravageur. Il est même rabat-joie dans nos pays qui comptent 40% d'adolescents et où les moins de 40 ans font plus des deux tiers de la population. L'espoir pour nous n'est pas une simple espérance par la foi ; il est surtout une attitude dictée par la jeunesse et l'inventivité de millions de jeunes, la soif de vie et la quête forcenée de mieux-être d'eux tous, eux qui n'entendent pas rester sur « le balcon de la vie » (Pape François). Il y aura sûrement de la sueur et des larmes mais comme le disait Martin Luther King jr. *« Nous ne nous battons pas pour tout ce que nous avons, mais nous devons nous battre pour tout ce que nous voulons. »*

Le ciment de notre Nation, ce qui soude entre eux et leur donne le sentiment d'être un dans notre diversité, ce ne sont pas les joies et les agapes, les beuveries et les causeries au coin de la rue. Le ciment des neuf millions de Béninois, ce sont nos peines également partagées, les sacrifices collectivement supportées, la part de boue et de sang qui burine chaque visage et chaque corps qui s'épuise à la tâche, dans la fraternité, la justice et le travail. A ce prix, l'aube nouvelle sera une aube véritablement nouvelle difficile à se lever. Et c'est parce que nous

la savons difficile que nous nous y attelons.Un jeune président d'outre-Atlantique disait, au début des années 60: « We choose to go to the moon in this decade and do the other things, not because they are easy, but because they are hard. » C'est la doctrine de l'adversité comme aiguillon, la pente raide comme challenge. Le challenge du président américain annonce notre succès. Demain!

Nicaise MEDE

Professeur agrégé de droit public et Directeur de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature du Bénin.

INTRODUCTION

Suivant une formule célèbre de Necker[5] en 1789, lors de l'ouverture des Etats généraux, *« les finances d'un Etat sont un centre où aboutissent une multitude innombrable de canaux. Tout part de ce centre et tout y revient. »* Pour rester collé à l'histoire de cette période, on remarquera que ce sont les caisses vides du royaume qui ont contraint Louis XVI à convoquer les Etats généraux, lesquels engendreront la Révolution française !

L'histoire de la gestion financière publique des Etats de l'Afrique francophone occidentale peut s'écrire à partir du départ du colonisateur français au début des années 1960. Le système qu'il a laissé en héritage se voulait aligné sur le sien, mais, à l'épreuve du temps, des biais importants sont apparus puisque, cinquante ans après, la gestion financière publique reste caractérisée par l'absence de l'un de ses déterminants essentiels, la reddition des comptes.

De façon formelle, l'utilisation des ressources collectives par les gestionnaires publics (élus ou non) doit s'inscrire dans le respect rigoureux de principes et procédures établis et les informations y relatives doivent être portées à la connaissance du citoyen, aussi bien par ces gestionnaires que par une instance de contrôle indépendante. L'absence ou l'inefficacité d'un tel dispositif ouvre inéluctablement la voie à la mauvaise gestion et à la corruption.

---

[5] Directeur général des finances, le baron de Necker était très apprécié des français. Son limogeage par décision royale (Louis XVI) le 11 juillet 1789 provoqua l'insurrection qui conduisit à la prise de la bastille le 14 juillet 1789. Voir Archives numériques de la Révolution française – Archives parlementaires Tome 8 du 5 Mai 1789, Bibliothèque Nationale de France.

Après plus d'une trentaine d'années de gestion dans l'ignorance collective des présupposés de l'utilisation de l'argent public, les Etats francophones de l'Afrique occidentale (à l'exeption de la Guinée Conakry) ont amorcé un processus global de la gestion publique avec une attention particulière au domaine des finances publiques. La création de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) le 10 janvier 1994 par sept Etats, en l'occurrence le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo auxquels s'est jointe la Guinée-Bissau, en mai 1997, s'inscrit dans une logique d'intégration régionale dont les objectifs principaux sont:

- ✓ le renforcement de la compétitivité des activités économiques et financières des Etats membres dans le cadre d'un marché ouvert et concurrentiel et d'un environnement juridique rationalisé et harmonisé ;
- ✓ la convergence des performances et des politiques économiques des Etats membres par l'institution d'une procédure de surveillance multilatérale ;
- ✓ la création, entre les Etats membres, d'un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux et le droit d'établissement des personnes exerçant une activité indépendante ou salariée, ainsi que sur un tarif extérieur commun et une politique commerciale commune ;
- ✓ l'institution d'une coordination des politiques sectorielles nationales, par la mise en œuvre d'actions communes et éventuellement de politiques communes notamment dans les domaines suivants : ressources humaines, aménagement du territoire, transports et télécommunications, environnement, agriculture, énergie, industrie et mines ;

- ✓ l'harmonisation, dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun, des législations des Etats membres et particulièrement le régime de la fiscalité.

L'UEMOA a adopté à la fin des années 2000 cinq directives pour mieux encadrer le domaine des finances publiques. Il s'agit de:

- ✓ la directive 05/97 du 16 décembre 1997 relative aux lois de finances ;
- ✓ la directive 06/97 du 16 décembre 1997 portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- ✓ la directive 04/98 du 22 décembre 1998 portant nomenclature budgétaire de l'Etat ;
- ✓ la directive 05/98 du 22 décembre 1998 portant plan comptable de l'Etat ;
- ✓ la directive 02/2000 du 29 juin 2000 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques.

Devant le peu de résultat obtenu, en particulier dans l'internalisation de ces directives par les différents pays, l'UEMOA a, une dizaine d'années après, édicté un nouveau cadre harmonisé des finances publiques qui repose sur six directives dites de deuxième génération.

Le but déclaré est, fondamentalement, la recherche de l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique ainsi que l'instauration d'une véritable transparence dans la gestion publique, en rendant notamment plus lisibles les documents budgétaires produits pour le Parlement et le citoyen.

Aussi, la directive portant code de transparence dans la gestion des finances publiques, directive faîtière, situe-t-elle le gestionnaire public et le citoyen sur les grands principes de gestion de l'argent public dans

un Etat de droit, à savoir la légalité, la transparence, le contrôle démocratique et la responsabilité.

Les cinq autres directives, en l'occurrence les directives relatives aux lois de finances, au règlement général sur la comptabilité publique, à la nomenclature budgétaire de l'Etat, au plan comptable de l'Etat et au tableau des opérations financières de l'Etat apportent des précisions et fournissent les outils pour la mise en œuvre de ces principes.

L'adoption de ces directives qui ouvrent, croit-on, de nouvelles perspectives pour la gestion de l'argent public au sein de l'UEMOA ne suffira pas à implémenter les changements attendus. C'est que les finances publiques des anciennes colonies françaises souffrent, au premier plan, non pas d'une absence de règlementation, mais d'un refus de leur mise en œuvre par les personnes investies des mandats publics, qu'elles soient élues, autoproclamées ou nommées. Et les citoyens des différents Etats, qu'il s'agisse des instruits ou des analphabètes[6] (plus de 50 % en moyenne), ignorent presque tout du système prévu pour une gestion optimale des ressources publiques.

Il devient dès lors impérieux de replacer le citoyen au cœur de la gestion publique pour faire face aux problèmes de mauvaise gestion, de corruption et d'impunité qui jalonnent l'histoire des finances publiques des anciennes colonies françaises au sud du Sahara.

---

[6] Cinq pays de l'Afrique occidentale francophone figurent parmi les treize à plus faible taux d'alphabétisation dans le monde. Ces pays, dont le taux d'alphabétisation est à moins de 50%, sont : le Sénégal (49,7% ; 170ème), le Bénin (41,7 ; 172ème), le Burkina Faso (28,7 ; 178ème), le Niger (28,7% ; 179ème) et le Mali (26,2 ; 182ème). La Cote d'Ivoire a un taux de 55,3% (163ème), le Togo 53,2% (166ème) et la Guinée-Bissau 52,2% (168ème). (Rapport du développement humain - 2011 du PNUD).

La démocratie, que le citoyen ouest-africain semble ne percevoir qu'à travers les rendez-vous électoraux, doit se recentrer sur la gestion des ressources publiques qui en est le socle. Pourquoi choisit-on un chef d'Etat si ce n'est pour gérer des ressources publiques ?

Les mécanismes établis pour l'utilisation des fonds publics ainsi que les contrôles prévus pour éviter la mauvaise gestion et la corruption mériteraient d'être portés à la connaissance du citoyen de l'UEMOA pour donner une chance à l'atteinte des résultats attendus de la mise en œuvre des réformes communautaires par les pouvoirs politiques qui, il faut le dire, ne sont pas trop portés sur le respect des contraintes qu'impose leur statut.

PREMIERE PARTIE : LA DEMOCRATIE, LES RESSOURCES PUBLIQUES ET LE CITOYEN

L'Etat est une entité disposant d'un territoire, d'une population et d'un gouvernement reconnus et qui n'a que pour seul devoir de servir les intérêts des citoyens dans leur ensemble. La mission de l'Etat est donc la satisfaction des besoins sociétaux, c'est-à-dire des besoins essentiels pour vivre dans une société, que ces besoins soient solvables ou non. Ainsi, la charge que les citoyens d'un pays confient à leurs mandataires se résume en une obligation d'assurer le service public dans l'intérêt général, c'est-à-dire dans l'égalité, la continuité, la transparence et la bonne qualité des prestations aux usagers. Il s'agit là de préceptes que l'on retrouve aussi bien dans les constitutions des pays démocratiques occidentaux que dans celles des pays africains francophones. Ces préceptes constituent formellement les fondements de base de l'action publique.

Les missions d'intérêt général sont ordinairement assurées par des personnes morales de droit public, mais elles peuvent aussi être exercées par des organismes privés soumis au contrôle d'un organisme public.

Les activités des services publics sont donc, avant tout, des missions d'intérêt général. Elles sont assurées grâce aux ressources publiques dont l'utilisation est assortie de règles spéciales et garantie par des contrôles externes. Les services publics englobent tous les aspects de l'activité humaine : politique, économique, financière, sociale,

culturelle… Le compte rendu de leur mise en œuvre par les représentants de l'Etat doit être fait aux citoyens.

L'Etat est constitué de toutes les entités assurant le service public. On distingue l'Etat central mais aussi les autres entités autonomes qu'il peut être amené à créer pour l'efficacité et l'efficience des services publics. Il s'agit d'une part, des collectivités territoriales, et d'autre part des établissements publics et entreprises publiques qui sont créés par l'Etat central et ces collectivités.

Tout comme pour l'Etat central, les autres entités publiques ont le même devoir de reddition des comptes, d'abord envers ceux qui les ont créés (Etat et collectivités territoriales), mais aussi envers le citoyen, le véritable mandant. Le conseil d'administration des établissements publics joue le rôle dévolu aux assemblées délibérantes (Assemblées nationales et conseils locaux).

La mission de l'Etat se résume donc à la satisfaction des besoins des citoyens par l'utilisation des ressources collectives et la reddition des comptes.

La forme d'organisation qui répond le plus à ce souci est la démocratie. Analysant la constitution des sociétés humaines, Robert A. DAHL pense que : « *Durant plusieurs milliers d'années, la démocratie sous une forme primitive, pourrait fort bien avoir constitué le système politique 'le plus naturel'* »[7]. Et il argumente : *« Tout comme le feu, ou la peinture, ou l'écriture, la démocratie a été inventée plus d'une fois, et en plusieurs endroits. Car, si les conditions ont été favorables à*

---

[7] Robert A. DAHL, De la démocratie : Nouveaux Horizons ; Paris 2001 ; p. 10.

l'invention de la démocratie en un lieu et à un moment donnés (disons, par exemple, à Athènes aux environs de l'an 500 av. J.-C., ne peut-on pas imaginer que les mêmes conditions favorables aient existé ailleurs ? »[8]

Dans sa forme moderne, la démocratie est un système inspiré par Montesquieu en 1748 et qui repose sur la séparation des pouvoirs. C'est le fondement des premières constitutions de la France (1791) et des Etats-Unis d'Amérique (1787) et, bien plus tard, des Etats de l'Afrique occidentale francophone.

CHAPITRE 1 : REDDITION DES COMPTES ET DEMOCRATIRE FINANCIERE

La reddition des comptes est au cœur de la démocratie financière. Son effectivité dans les pays de l'Afrique occidentale francophone est sujette à caution.

1 - Qu'est-ce que la reddition des comptes ?

La reddition des comptes, selon Transparency International, s'entend de l'obligation de répondre d'une responsabilité qui a été conférée. Elle présuppose l'existence d'au moins deux parties : une qui attribue des responsabilités et une autre qui s'engage, en les acceptant, à faire rapport sur la façon dont elle les a exercées.

On retrouve la reddition des comptes dans de nombreux actes de la vie courante : lorsque vous remettez 500 francs à votre fils pour vous acheter un produit (mêmes des arachides) pour 400 francs, à son

[8] Idem ; p.9.

retour, il vous remet le produit et un reliquat de 100 francs. Votre fils vient de rendre compte. S'il procède autrement, par exemple s'il remet l'arachide sans le reliquat, vous l'interpellez.

C'est donc un bon sens primaire qui se retrouve à des niveaux plus élevés, en tout cas partout où il y a un mandat, c'est-à-dire un acte de représentation ou d'accomplissement de faits pour le compte d'autrui. Donc le mandant (donneur d'ordre) et le mandataire (exécutant d'ordre) sont liés par la reddition de compte.

La reddition des comptes est l'essence même de la démocratie qui est le régime politique dans lequel le peuple exerce sa souveraineté lui-même, sans l'intermédiaire d'un organe représentatif (démocratie directe) ou par représentants interposés (démocratie représentative). On parle de gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple.

En réalité, il est difficile pour la gestion des affaires publiques d'exercer une démocratie directe. Aussi, le peuple choisit-il en son sein ses représentants par des élections présidentielles et législatives à l'échelle de l'ensemble de la Nation et communales à l'échelle locale. Ces élus ont donc mandat d'agir en lieu et place du peuple et de rendre compte à celui-ci de l'exécution de ce mandat. Ils constituent les deux premiers socles du régime démocratique.

L'un, le pouvoir législatif, constitué par les députés représentant la Nation dans son entièreté, vote les lois devant régir la société, et le second, le pouvoir exécutif avec à sa tête le chef de l'Etat (régime présidentiel) ou le premier ministre (régime parlementaire), est chargé de mettre en œuvre les actions nécessaires au bien-être des populations dans le respect des lois votées par le pouvoir législatif. Un

de mettre en œuvre les actions nécessaires au bien-être des populations dans le respect des lois votées par le pouvoir législatif. Un troisième dispositif, le pouvoir judiciaire, est prévu pour veiller à la bonne application des lois régissant la société.

Etant donné que chacun de ces trois pouvoirs, l'Exécutif, en premier, a reçu mandat de poser des actes au nom et pour le compte du peuple, il est normal que des mécanismes soient mis en place pour que celui-ci soit informé sur l'exécution des mandats et que le peuple puisse porter son appréciation sur la gestion des affaires confiées.

Mais il n'y a pas que les élus qui exercent des charges publiques. Les élus, et plus particulièrement les élus exécutifs (le Président de la République, le Maire…), doivent compter sur des femmes et des hommes qu'ils chargent de diverses activités prévues dans les textes régissant l'Etat, les collectivités locales et les établissements et entreprises publics. Ainsi, qu'ils soient ministres, directeurs, chefs de service ou simples agents, les commis de l'Etat exercent une partie des charges publiques dont ils doivent rendre compte à celui qui les a mandatés (le Président de la République, le Maire…), à charge pour ce dernier de rendre compte au premier mandant, le citoyen.

La reddition des comptes fait donc partie intégrante de l'exécution d'un mandat et en constitue un volet indissociable en l'absence même de tout soupçon de mauvaise exécution.

L'observateur attentif constatera que dans les pays de l'Afrique occidentale francophone, où la démocratie est encore balbutiante, la reddition des comptes est ramenée à l'obligation pour le commis de l'Etat de rendre compte à sa hiérarchie. Peu d'attention est accordée au véritable mandant, le citoyen.

La reddition des comptes n'est pas une notion tout à fait simple et est souvent mal comprise, en particulier dans le domaine des finances publiques.

2 - Le système de gestion des finances publiques

En matière financière, la reddition des comptes tient sa source dans l'autorisation que doit donner le citoyen (à travers la Représentation nationale) à l'Exécutif de prélever sur lui (le citoyen) des ressources et de les utiliser à des fins qui garantissent un mieux-être pour lui et pour les générations suivantes.

Aussi, propriétaire des ressources, le citoyen est-il en droit légitime de connaître l'utilisation qui en est faite. C'est ce que consacre l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789: *« La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration. »*

La démocratie financière ou le système établi pour garantir une bonne gestion des deniers publics est bâtie autour de trois postulats :

- ✓ aucune recette publique ou dépense publique ne peut être exécutée sans l'autorisation du parlement ;
- ✓ aucune recette publique ou dépense publique ne doit s'exécuter en dehors des procédures établies ;
- ✓ aucune recette publique ou dépense publique ne doit être soustraite du contrôle du juge des comptes.

Ce système repose donc sur trois piliers essentiels que sont :

- ✓ l'autorisation parlementaire des recettes publiques et des dépenses publiques ;

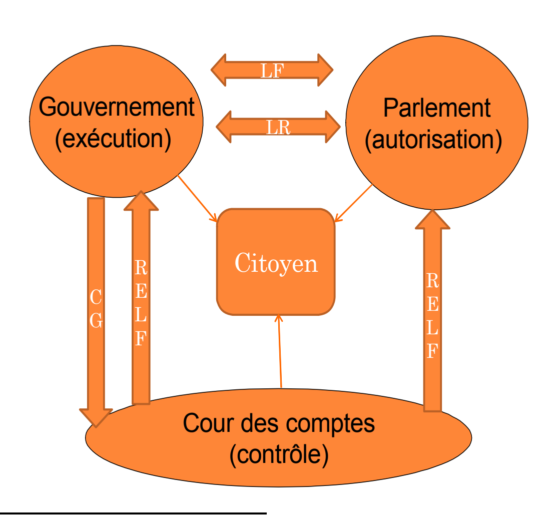
- ✓ l'exécution des recettes publiques et des dépenses publiques, suivant des procédures bien définies;
- ✓ la reddition et l'apurement des comptes.

Il fait intervenir le Parlement, le Gouvernement et la Juridiction financière (Cour des comptes), tous agissant pour le citoyen.

La figure ci-dessous met en relief les relations entre les trois piliers démocratiques.

Dans cette figure, LF désigne la loi de finances (communément appelée budget), LR, la loi de règlement, CG, le compte de gestion et RELF, le rapport sur l'exécution de la loi de finances[9]. Les simples flèches indiquent les informations que doit produire chacune des structures en direction du citoyen.

Le système de gestion des finances publiques
(Démocratie financière)



[9] Ces termes sont développés dans le deuxième chapitre

Dans un tel système, les relations Parlement-Gouvernement sont en principe rythmées chaque année par deux rendez-vous obligatoires: le premier se rapporte au vote de la loi de finances de l'année pour l'autorisation des recettes et des dépenses de l'année à venir et le second au vote de la loi de règlement pour examiner la réalisation des ressources et l'utilisation des crédits de l'année écoulée. Ces deux échéances constituent des occasions particulières d'exercice du pouvoir de contrôle du Parlement sur le Gouvernement. Les justifications des demandes de crédits doivent être soutenues par l'intérêt public et les évaluations doivent se faire de façon économique et efficiente. De même, le point sur l'utilisation des ressources à la fin de l'exécution doit être exhaustif et sincère.

Le système prévoit également que les informations sur la loi de finances de l'année et sur la loi de règlement soient produites, par les canaux appropriés, à l'endroit du citoyen, détenteur des ressources publiques, aussi bien par l'Exécutif que par le Législatif.

Mais que vaut un match de football sans un arbitre ? c'est pour cette raison que le système a prévu le juge des comptes qu'il a chargé du contrôle de l'utilisation des fonds publics sous toutes ses formes et de la production de l'information sur la gestion du bien public au citoyen.

Voilà l'esprit dans lequel est institué le système de gestion des finances publiques par le colonisateur français, système qui a été adopté par les Etats africains francophones au lendemain de leur indépendance. Ce système repose sur la reddition des comptes et est bâti sur les trois piliers que sont l'Exécutif, le Parlement et la Juridiction des comptes.

3 - De la mise en œuvre du système dans les pays de l'UEMOA

Quel bilan peut-on faire de la mise en œuvre de la démocratie financière, cinquante années après ces indépendances ? La mise en œuvre de la démocratie financière dans les Etats de l'Afrique noire francophone révèle les constats ci-après :

- ✓ chaque année, l'autorisation de la perception des recettes et de l'exécution des dépenses est donnée par les assemblées nationales, à travers le vote des lois de finances ;
- ✓ chaque année, l'Exécutif utilise des ressources publiques pour le fonctionnement du service public et la réalisation d'infrastructures sociocommunautaires et d'actions de développement ;
- ✓ chaque année, le contrôle de l'utilisation des ressources publiques, par le juge des comptes, n'est pas effectué, de façon à apprécier l'exécution, sanctionner les déviances enregistrées dans la gestion des fonds et fournir, au citoyen, l'information sur la gestion du patrimoine commun.

En effet, aucun pays de l'UEMOA n'a, régulièrement et dans les délais, voté ses lois de règlement et procédé à l'apurement de ses comptes de gestion.

Le Sénégal, seul pays à disposer de lois de règlement depuis son accession à l'indépendance, n'a promulgué la loi portant règlement du compte définitif du budget exercice 1960 que le 20 janvier 1965 sous le n°65-03. Celle relative à la gestion 2009 a été votée par l'Assemblée nationale en décembre 2012.

Malgré le temps anormalement long entre la gestion concernée et l'année de vote de la loi de règlement y relative, il s'agit pour ce pays

d'une véritable prouesse car dans les autres pays de l'Union on s'interroge encore sur le sort à réserver à des dizaines de gestions dont les comptes n'ont pas été soumis au juge des comptes et qui n'ont donc pas fait l'objet d'un vote par la représentation nationale.

Il en est ainsi, par exemple du Bénin dont la première loi de règlement (relative à la gestion 1998) n'a été promulguée qu'en juillet 2002. La Représentation nationale a voté la loi de règlement gestion 2008 en juillet 2013.

En définitive, le système de gestion financière publique est comparable à un foyer traditionnel africain : le foyer à trois pierres[10]. L'autorisation d'utiliser les fonds publics est donnée par le Parlement à l'occasion du vote de la loi de finances de l'année, l'utilisation qui en est faite par le Gouvernement est encadrée par des procédures de gestion rigoureuses, dont le contrôle du respect, effectué a posteriori par une juridiction financière, est sanctionné par un rapport qui doit satisfaire les besoins d'information du citoyen et contribuer à la correction des errements constatés. On comprend, dès lors, la nécessité de l'équilibre entre les institutions ayant en charge les questions relatives à l'autorisation, à l'utilisation et au contrôle des finances publiques pour assurer la pérennité du système démocratique.

Dans les pays africains francophones, le système de gestion financière publique fonctionne pratiquement avec deux pierres : l'autorisation est donnée chaque année ; de même, l'exécution se fait chaque année ; en revanche, le contrôle relevant de la juridiction financière est embryonnaire, voire absent. Les piliers législatif et exécutif sont

[10] Le foyer traditionnel africain est un assemblage de trois pierres de même taille disposées en triangle de façon à maintenir en équilibre la marmite de cuisson du repas.

présents mais le pilier contrôle juridictionnel, qui devrait rassurer de la bonne marche du dispositif, est atrophié.

Il est facile de comprendre dès lors les causes profondes de l'installation et du développement généralisés de la corruption et de la mauvaise gestion dans ces Etats. Lorsque, investi d'un mandat public, la contrainte de la reddition des comptes ne pèse pas sur vous, vous gaspillez, vous volez, vous pillez, … Aussi, ne doit-on pas chercher plus loin la cause de l'échec d'un décollage réel de l'Afrique francophone : quel que soit le domaine concerné, une gestion sans reddition des comptes est une gestion porteuse des gênes de la corruption.

Au nombre des obstacles à la reddition des comptes, on ne peut occulter le refus du jeu démocratique par les responsables exécutifs et législatifs (les mandataires). Il y a une insuffisance de démocratie marquée par un pouvoir exécutif fort, un Parlement trop porté sur des questions politiques et une Juridiction financière squelettique car privée de moyens institutionnels, matériels et humains suffisants pour l'exercice de la mission de contrôle. Quand on y ajoute l'apathie des citoyens (les mandants), il est difficile de ne pas envisager, de prononcer le requiem de la démocratie des années 90, si les pratiques qu'en font les acteurs ne changent point.

Au total, la reddition des comptes rime avec la démocratie et consacre la relation citoyen-gestionnaire public. Mais quelle place occupe la gestion publique et plus généralement les déterminants économiques et financiers dans les choix démocratiques qu'opèrent les citoyens africains ?

CHAPITRE 2 : DEMOCRATIE ET ECONOMIE

La démocratie et l'économie devraient être perçues comme les deux faces d'une même médaille. En est-il ainsi dans les pays de l'UEMOA ?

1 - Pourquoi vote-t-on ?

Le vote, en démocratie, est le moyen par lequel les citoyens choisissent la politique économique et sociale qui sera menée pendant une certaine période par ceux qu'ils portent au pouvoir. Cette politique, dont l'objet est de satisfaire les besoins des populations par l'utilisation des ressources publiques est, en principe, proposée par les partis politiques.

En effet, la démocratie, ou *« le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple »* pour emprunter la formule du Président américain Abraham LINCOLN, a besoin, pour se concrétiser, d'un cadre organisationnel adéquat qui permette aux citoyens qui en sentent la possibilité de réfléchir et d'agir au nom et pour le compte de leurs semblables. Ce cadre est bâti autour des partis politiques qui, pour la mise en œuvre de leur dessein de développement de la cité et de recherche du bien-être de tous, doivent passer avec succès l'épreuve des élections.

Un parti politique est une association de citoyens unis par une philosophie ou une idéologie commune dont elle recherche la réalisation par suite d'une victoire aux élections. C'est donc une organisation au service d'idées et de valeurs pour la satisfaction des besoins sociétaux d'aujourd'hui et de demain.

Les partis politiques sont aussi un cercle de formation à l'exercice de leadership pour l'administration de la cité. En permettant aux citoyens partageant les mêmes idées politiques de se regrouper et de les promouvoir, les partis constituent des garanties essentielles de la vie démocratique. Ils définissent des politiques économiques qui sont censées satisfaire les besoins des citoyens dans un contexte économique régional et international sur lequel ils n'ont pas prise.

Bien entendu, ce dévouement à la cause commune donne lieu à des rétributions légales ou occultes qui constituent un enjeu majeur en démocratie.

Selon Hervé FAUPIN, *« dès l'antiquité, la démocratie athénienne a été à la recherche d'un équilibre entre l'argent et la politique. Il est apparu à Athènes qu'instaurer la démocratie, c'est-à-dire pour reprendre l'expression d'Aristote, le régime où le peuple s'est rendu maître de tout, où tout est réglé par les décrets et les tribunaux, où le peuple est souverain, n'aurait guère de sens et resterait théorique si les citoyens n'étaient pas incités par des arguments sonnants et trébuchants à consacrer une partie de leur temps au bien commun ».*[11]

S'il est une évidence, c'est que les partis politiques, pièce maîtresse de la démocratie, ont besoin de fonds pour exister et pour mener leurs activités. Mais l'argent ne doit pas être un élément discriminant ; il fausserait la compétition électorale.

Qu'ils soient au pouvoir ou dans l'opposition, les partis politiques, de par leur existence, constituent le terreau du système démocratique. En particulier, les partis de l'opposition sont censés proposer des

---

[11] Hervé Faupin – le contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes – LGDJ – juillet 1998, p57.

solutions alternatives à la politique de la majorité en place ; assumant ainsi une fonction « tribunicienne » en traduisant le mécontentement de certains citoyens.

Le programme politique, socle du débat démocratique, est fonction de la vision économique que les concepteurs projettent pour le pays à partir de considérations philosophiques, idéologiques et de leur perception de l'environnement. La vocation que se donnent les partis politiques est de faire converger sur eux le choix des électeurs afin de leur permettre de déployer les moyens identifiés pour satisfaire les besoins des citoyens.

Le système partisan en Afrique francophone n'a pas connu une histoire linéaire. Après l'activisme partisan noté au lendemain des indépendances, avec de temps en temps, l'irruption des militaires sur la scène politique jouant ainsi un rôle d'arbitre improvisé, le système des partis uniques s'est installé avec pour corollaire, une gestion des finances publiques uniquement exercée par les princes au pouvoir.

La dernière décennie du 20ème siècle a connu le retour à la démocratie à la suite des conférences nationales plus ou moins réussies. Comme en Occident, le choix des acteurs de la gestion publique se fera par les citoyens. Des institutions ont été créées, quasiment à l'identique de celles existant chez le colonisateur français et de nouvelles règles ont été édictées afin de garantir une saine compétition entre les acteurs du jeu électoral.

En effet, s'inspirant des travaux des Etats membres du Conseil de l'Europe[12] , certains pays africains francophones, ont mis en place, avec

---

[12] voir Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des

la poussée démocratique des années 1990, des dispositifs institutionnels pour garantir la transparence et l'équité dans le financement des partis politiques et des élections.

Ces dispositifs reposent sur des principes dont la prescription, dans les législations internes, de règles dénuées de toute ambiguïté, la règlementation des financements privés et publics, l'aide publique aux partis politiques, la limitation des dépenses relatives aux campagnes électorales, la publication d'informations sur le financement de la vie politique, le contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales ainsi que la sanction des violations de la réglementation.

2 - L'Afrique occidentale francophone et la démocratie *copié-collé*

Les principes ainsi consacrés dans les législations nationales aux lendemains des conférences nationales n'ont cependant pas, en général, trouvé application dans les pays africains francophones. Les contestations plus ou moins violentes des résultats à l'issue des scrutins en donnent l'illustration. Les partis ou chapelles politiques déjà au pouvoir sortent presque toujours vainqueurs des élections.

On peut se demander, après deux décennies d'expérimentation de ces processus démocratiques « copié-collé », si les fondamentaux du système sont perçus par le citoyen moyen de façon à en requérir les exigences. Le citoyen africain qui va déposer son bulletin dans l'urne sait- il qu'il opère un choix d'une politique économique et sociale ?

---

campagnes électorales adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003, lors de la 835e réunion des Délégués des Ministres.

Au 18ème siècle déjà, Adam SMITH, que l'on considère comme le père de l'économie politique, voyait à travers celle-ci, *« une branche des connaissances du législateur et de l'homme d'Etat, qui se propose deux objets distincts : le premier de procurer au peuple un revenu ou une substance abondante ; le second de fournir à l'Etat ou à la communauté un revenu suffisant pour le service public; elle (l'économie politique) propose d'enrichir à la fois le peuple et le souverain. »*[13]

Plus proche de nous, Raymond BARRE écrivait en 1959 que : *« la science économique est la science de l'administration des ressources rares. Elle étudie les formes que prend le comportement humain dans l'aménagement de ces ressources ; elle analyse et explique les modalités selon lesquelles un individu ou une société affecte des moyens limités à la satisfaction de besoins nombreux et illimités. »*[14]

En fait, le mot économie vient de deux mots grecs : *oïko* qui veut dire maison et *nomos* qui signifie règles ou lois. L'économie est donc l'ensemble des règles de conduite d'une maison.

Dans ses Mémoires d'espoir, le Général Charles de GAULLE écrivait que : *« la politique et l'économie sont liées l'une à l'autre comme le sont l'action et la vie. »*[15]

En démocratie, la gestion des affaires et la conduite de l'économie ne peuvent donc s'effectuer dans l'ignorance des déterminants politiques. En effet, démocratie rime avec économie, économie rime avec

---

[13] In Bruno JEROME et Véronique JEROME SPEZIARI, Analyse économique des élections, Economica (2010), p.11

14 in Raymond Barre, Économie politique, PUF, 1959. P 38.

[15] In Bruno JEROME et Véronique JEROME SPEZIARI ; Analyse économique des élections, Economica, 2010, p.9

politique et politique rime avec élections et, comme l'exprimait Edward TUFTE (1978), *« when you think economics think election, when you think election think economics. »*[16]

Au total, les propositions économiques contenues dans les programmes politiques des candidats devraient servir de boussole au choix du bulletin du citoyen conscient des enjeux de la démocratie.

En Afrique noire francophone, les déterminants du vote sont loin de ces considérations intimes du système démocratique. Le choix de l'électeur est, au premier plan, motivé par le fait de l'exercice du pouvoir. Les régimes en place, pour ne pas perdre les privilèges acquis, font feu de tout bois pour influencer les électeurs à partir des trésors de guerre amassés sur la gestion des ressources publiques.

Les populations sont ainsi influencées dans leurs votes par la corruption électorale ainsi que les considérations ethno-régionalistes et parfois religieuses. Nous sommes bien loin ainsi de la vision idéaliste de la démocratie qui veut que le citoyen soit conçu comme un être éclairé, autonome et capable d'opérer des choix politiques en toute connaissance de cause

3 - L'élu et le citoyen

Par le bulletin qu'il dépose dans l'urne le jour du scrutin, le citoyen d'un Etat démocratique opère deux choix : celui d'un programme politique et celui des hommes chargés de sa mise en œuvre.

Ainsi, l'élu exécutif choisi par les citoyens est le chef de l'Etat, le Président de la République. Les députés ont pour mission d'établir les

[16] idem, p.10

normes à respecter par le chef de l'Etat et les citoyens. Mais les députés sont aussi chargés de contrôler l'action du gouvernement en toute matière et plus particulièrement en matière de finances à l'occasion du rendez-vous annuel obligatoire d'examen et du vote du projet de loi de règlement.

La perception que le citoyen se fait du chef est fondamentale en démocratie. Un chef peut se percevoir comme une personne qui exerce l'autorité suprême, mais un chef peut aussi être regardé comme le serviteur de ses mandants.

Dans maints pays africains, le chef, autorité, suprême trouve en sa fonction une finalité. Il est l'omniscient, l'omnipotent, le dispensateur de tout, et, comble de malheur, se considère comme le propriétaire des ressources publiques. Ce chef-là se voit au même niveau que Dieu ; puisqu'à Dieu, on reconnaît la bonté et la justice.

L'Afrique francophone fourmille de ces genres de dirigeants qui ne visent le pouvoir que pour assouvir des besoins personnels d'hégémonie, de suprématie d'une région, d'une ethnie, d'une religion ou de tout autre groupe constitué. Ces chefs d'Etat ne méritent pas le respect que confère leur fonction. Ils savent, dans leur intime conviction, ce pour quoi ils vont à la quête du pouvoir malgré leurs discours lénifiants.

Par contre, ce qui est inquiétant et incite à s'interroger sur la pratique démocratique africaine, c'est la conception que le citoyen africain se fait du chef, et plus particulièrement du chef de l'Etat.

Ils sont légion, ces citoyens qui s'extasient sur la bonté du chef, lorsqu'au détour d'une rencontre faste avec tam-tam, distribution de

vivres ou de sous et surtout l'inévitable litanie des discours laudatifs, ce chef annonce solennellement le doublement du montant des contributions de l'Etat ou de la mairie au règlement de tel ou de tel problème social ?

Ces citoyens sont-ils en état de comprendre que, ce faisant, le chef vient de violer allègrement l'un des principes basiques de la démocratie : l'autorisation préalable que doivent donner les représentants du peuple que sont les députés dans une loi de finances avant toute utilisation de deniers publics ?

Tout se passe comme si le citoyen africain n'est pas sorti de la période des royautés où il comprend et accepte même que le roi puisse disposer de tout y compris de sa vie. Sa soumission totale lui garantit une possibilité de poursuivre la conservation de son souffle, même si ses conditions de vie sont des plus déplorables. Il le comprend, puisque, pour lui, le pouvoir est d'inspiration divine et qu'il est incarné par son chef. Aussi, gare à celui qui oserait critiquer l'attitude ou une décision du chef.

Ce paysan est en parfaite intelligence avec ce député qui proclame sur une chaîne de télévision publique à la fin d'une marche de soutien au chef de l'Etat que : *« critiquer le chef, c'est désobéir à Dieu car le Coran proclame la soumission au chef ! »*

4 - Le chef en démocratie

En Afrique occidentale francophone, les paysans, les femmes, les artistes, voire même dignitaires coutumiers et autres rois continuent de chanter et de danser pour le chef de l'Etat, de se réjouir d'avoir eu le bonheur de voir de leurs propres yeux et parfois, sublime bénédiction, de toucher ce demi-dieu.

Cette perception du chef par le citoyen plombe le développement même de la démocratie. En effet, le choix des dirigeants par le citoyen est mû, non par la logique de satisfaction des besoins de l'ensemble de la population à travers des programmes économiques bien conçus et portés par des hommes et des femmes vertueux, mais sur la base de considérations sectaires, partisanes et anti-développement. Dans ces conditions, le peuple et ses élus posent les fondations, non pas de la construction de véritables nations, mais de son démantèlement par l'accumulation des frustrations, des injustices et de l'effritement des valeurs.

Le chef en démocratie doit être le serviteur de causes voulues par les mandants. C'est, en principe, la raison pour laquelle il devrait être élu.

Un bon chef doit d'abord être vertueux et prêcher par l'exemple. Il doit porter les valeurs de la démocratie, en l'occurrence la justice, la légalité et la transparence. Le bon chef doit être un stratège, c'est-à-dire un meneur d'hommes et de femmes vers des horizons rêvés par tous, sinon tout au moins, par la majorité de ses concitoyens. Il a la responsabilité d'organiser et de gérer au mieux les ressources qui lui sont confiées et d'en produire compte-rendu fidèle au peuple.

Un bon chef doit aussi pouvoir sanctionner sans état d'âme les déviances dans la gestion des ressources confiées, y compris à ses collaborateurs. Il a le devoir de rechercher et de travailler avec les meilleurs hommes, les citoyens plus vertueux. Le bon chef a de bons collaborateurs et le mauvais chef à de mauvais collaborateurs.

Un bon chef n'est pas un maître absolu au point de se considérer comme le propriétaire des choses qui ne lui appartiennent pas. L'humilité des sages doit habiter le chef, tel ce grand entrepreneur,

Andrew CARNEGIE, qui a conservé l'humilité même au-delà de la vie en faisant écrire sur sa tombe, cette épitaphe : *« ici repose un homme qui sut s'entourer d'êtres plus intelligents que lui. »*[17]

Aussi, faut-il fustiger une assertion née on ne sait un peu trop comment qui suggère que certains des chefs d'Etats africains sont bons mais qu'ils sont entourés de mauvais collaborateurs. Avec CARNEGIE, on devrait retenir une bonne fois pour toutes qu'un bon chef a de bons collaborateurs et par conséquent qu'un mauvais chef a de mauvais collaborateurs.

Au demeurant, les distorsions dans la compréhension des missions démocratiques par les citoyens ne se limitent pas à leur mauvaise perception du chef exécutif.

Le citoyen africain attend malheureusement de l'élu législatif, (le député et conseiller communal) qu'il construise des routes, des salles de classes, apporte son assistance pécuniaire aux cérémonies de mariage, de baptême et d'enterrement et même qu'il règle les frais de pharmacie des populations de sa zone électorale !

Les élus, pour leur part, jouent le jeu et contribuent ainsi à asseoir au sein des populations, l'image du député politicien nanti de ressources financières incommensurables et près à voler au secours des citoyens électeurs. Dans ces conditions, gare au candidat à une élection qui se présente devant les citoyens électeurs avec les seules ressources intellectuelles et la vertu dont il se prévaut.

---

[17] Dale CARNEGIE, Comment se faire des amis, hachette, 2012, p.47

Conséquence, les assemblées sont devenues le refuge des hommes d'affaires qui y trouvent un cadre de relations et de protections pour faire fructifier leur commerce par l'utilisation de la corruption.

Pour un élu, la première règle démocratique devrait être la reddition des comptes aux citoyens. Les comptes financiers doivent être soumis à un organe de contrôle externe et les résultats de leur examen portés à la connaissance du citoyen.

Le citoyen africain doit être cette personne consciente des enjeux que représente le système démocratique. On dirait qu'il tarde à se débarrasser de l'habit de sujet du roi ou du pouvoir qui était le sien avant la colonisation et l'accession à l'indépendance pour porter celui du démocrate qui affirme que les biens publics lui appartiennent et que les responsables à tous les niveaux de l'appareil étatique, malgré le respect qu'il leur doit, ne sont que ses mandataires obligés de lui rendre des comptes.

En définitive, une démocratie sans reddition des comptes n'en est pas une. Elle demeurera factice tant que les citoyens ne seront pas informés sur la gestion des finances publiques et qu'ils ne comprendront pas pourquoi ils votent.

Avant de mettre son bulletin dans l'urne pour choisir celui à qui il va confier la gestion publique, le citoyen démocratique doit procéder successivement à trois évaluations :

1. évaluation du bilan du chef sortant et de son équipe pour constater le respect ou non de ses engagements ;
2. évaluation des parcours social, professionnel et politique des nouveaux prétendants ;

3. évaluation des programmes politiques de ces derniers.

La première évaluation doit amener le citoyen à écarter de son choix le chef qui n'a pas comblé les attentes ainsi que ceux qui l'y ont aidé, la seconde à apprécier jusqu'à quel point le candidat est vertueux et est porté vers le service de ses concitoyens, et la troisième doit lui permettre de mesurer la pertinence des solutions proposées qui, il faut le dire, comportent toujours une dose de rêve.

A cette étape de l'analyse, l'on peut se demander si, en définitive, avec une population à moitié analphabète, l'Afrique francophone occidentale est prête pour cette démocratie-là ?

En l'absence d'une voie alternative dans un monde globalisé, il est du devoir de l'intellectuel africain, non seulement d'œuvrer au développement de la culture démocratique, mais aussi de faire, à son corps défendant, la veille pour un bon fonctionnement du système d'utilisation des ressources publiques.

DEUXIEME PARTIE : DE L'UTILISATION DES FONDS PUBLICS

Les fonds publics peuvent s'entendre de toutes formes de perceptions auprès des citoyens et de tous produits des ressources collectives effectués par des agents publics investis de ce pouvoir, qu'ils soient des services de l'Etat, des collectivités locales, des organismes de sécurité sociale, des établissements publics ou de toutes autres personnes morales de droit public. Il s'agit donc de fonds appartenant aux collectivités publiques encore connus sous l'appellation de deniers publics.

La gestion des fonds publics relève de la législation financière, une science pluridisciplinaire répartie en trois branches à savoir : le droit budgétaire encore appelé finances publiques, le droit fiscal et la comptabilité publique. Si les deux derniers cités sont quelque peu ésotériques en raison de la technicité requise pour leur compréhension, les finances publiques devraient se mettre à la portée des citoyens car leur objet est étroitement lié à ceux-ci à travers le vote du budget et surtout la reddition des comptes qu'implique son exécution.

Les finances publiques constituent donc une branche du droit public auquel sont assujettis tous les acteurs publics (services publics de l'Etat, collectivités locales et établissements publics) à l'exception des entreprises publiques, sociétés d'économie mixte qui, malgré leur statut public, sont régies par les règles du droit privé.

Elles interagissent avec l'économie via la fiscalité et les effets de la dépense publique sur le comportement des agents économiques. Elles

sont aussi en étroite relation avec la comptabilité publique qui traite des règles relatives à la gestion des deniers. L'ensemble de ce dispositif vise à assurer la transparence et la sincérité de la gestion.

CHAPITRE 1 : DES SECURITES ETABLIES

Les sécurités pour la gestion des finances publiques par l'Exécutif sont contenues dans divers textes étatiques : constitution, lois, décrets, arrêtés, notes, circulaires, etc. Les plus usitées dans les pays de l'Afrique occidentale francophone sont résumées ci-dessous.

1 - De l'autorisation préalable

Les fonds publics sont retracés dans les lois de finances, en particulier la loi de finances initiale qui détermine, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat. Communément appelé budget parce qu'il en est la principale composante, la loi de finances initiale est la traduction de ce que le peuple consent l'impôt ainsi que toute perception d'ordre public à effectuer au cours de l'année de même qu'il autorise l'utilisation à faire des ressources collectées.

Dans l'élaboration, comme dans l'exécution de la loi de finances, quatre principes sont à respecter.

L'annualité qui signifie que l'autorisation des recettes et des dépenses donnée par la loi de finances n'est valable que pour une année. Ce principe admet des exceptions telles que les autorisations de programmes et les reports de crédits qui sont prévus pour faciliter

l’exécution sans à-coup de certaines opérations pouvant déborder sur l’année.

Le principe de l’unité budgétaire veut que l’autorisation des recettes et des dépenses soit donnée dans un document unique, regroupant l’ensemble des ressources et des charges de l’Etat. Ici aussi des exceptions sont prévues tels les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor.

Du fait du principe de l’universalité, les recettes et les dépenses doivent être distinctes au budget de l’Etat, chacune d’entre elles y figurant pour son montant intégral, les recettes devant être rassemblées en une masse unique et indifférenciée couvrant indistinctement l’ensemble des dépenses. Les exceptions au principe sont les fonds de concours, les rétablissements de crédits et les budgets annexes.

La spécialité des crédits consacre le fait que les crédits ouverts par une loi de finances sont affectés à une dépense déterminée à l’exception des transferts et virements de crédits, des crédits globaux et des fonds spéciaux. A ce principe, est associé le caractère limitatif des crédits qui prévoit que les dépenses ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts, sauf les cas exceptionnels prévus.

2 - Du principe de la séparation de l’ordonnateur et du comptable

Le principe de la séparation de l’ordonnateur et du comptable, socle du système français de gestion des finances publiques, édicte que, dans l’exécution du budget de l’Etat, le donneur d’ordre soit différent du manipulateur des fonds publics.

En effet, la réalisation des opérations de recettes et des dépenses publiques comporte deux phases : une phase administrative au cours de laquelle est prise la décision de dépenser ou de percevoir une recette et une phase comptable au cours de laquelle est effectué le paiement de la dépense ou le recouvrement.

L'ordonnateur en recettes ou en dépenses a qualité, au nom de l'Etat, des établissements publics nationaux et des collectivités locales, pour constater, engager, liquider une créance ou une dette et pour ordonner soit le recouvrement de la créance soit le paiement de la dette. C'est lui qui apprécie l'opportunité de la décision de laquelle résultera une dette à l'encontre de la collectivité publique (exemple : recrutement de fonctionnaires, achats de matériels).

Pour sa part, le comptable public est seul habilité à effectuer, pour le compte de l'Etat et des autres organismes publics :

- ✓ la prise en charge et le recouvrement des rôles, des avis d'impositions, des bulletins de liquidation et des ordres de recette qui lui sont remis par un ordonnateur des créances constatées par un contrat ou un marché public, un titre ou acte de propriété ou autre titre ou acte dont ils assurent la conservation ainsi que l'encaissement des droits au comptant et des recettes de toute nature que les administrations publiques sont habilitées à recevoir ;
- ✓ le visa, la prise en charge et le règlement des dépenses, soit sur ordre émanant d'un ordonnateur accrédité, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de sa propre initiative, ainsi que la suite à donner aux oppositions et aux significations ;

- ✓ la garde et la conservation des fonds, valeurs, titres et matières appartenant ou confiés à l'Etat ou autres administrations publiques ;
- ✓ le maniement des fonds et les mouvements des comptes de disponibilités ;
- ✓ la conservation des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité ;
- ✓ la tenue de la comptabilité du poste qu'il dirige.

En raison de l'importance des charges qui lui sont conférées, les conditions d'exercice de la fonction de comptable sont rigoureusement fixées : nomination par le ministre en charge des finances ou avec son accord, prestation de serment, dépôt de cautionnement et installation dans les fonctions.

L'incompatibilité entre les fonctions d'ordonnateur et de comptable consacrée par le système français, en dépit de la rigidité qu'elle peut entraîner, est un gage de gestion saine des finances publiques.

Elle vise en effet un double objectif:

- ✓ un partage des tâches et une identification aisée des responsabilités des uns et des autres ;
- ✓ une protection des deniers publics du fait d'un contrôle réciproque entre deux fonctionnaires ne relevant pas de la même administration.

3 - Du contrôle a priori des dépenses publiques

Le système a également prévu un contrôle a priori des dépenses publiques qui permet de s'assurer d'une part de la régularité des opérations avant même que celles-ci ne créent des obligations

irréversibles pour l'Etat et d'autre part de ce que les paiements à effectuer couvrent effectivement des charges publiques. Ce contrôle est effectué par le contrôleur financier placé auprès du ministre en charge des finances.

4 - De la règle du service fait

Une autre sécurité non moins importante est la règle du service fait qui subordonne le décaissement en faveur des prestataires de l'Etat à l'accomplissement effectif du service. L'ordre de payer de l'ordonnateur n'intervient qu'après les vérifications des livraisons, des factures déposées par les fournisseurs et la détermination des charges effectives imputables à l'Etat.

5 - De la tenue de diverses comptabilités

La sécurisation du bien public passe aussi par la transcription dans des documents appropriés (les comptes de l'Etat), les valeurs et matières appartenant à l'Etat et dont la gestion est confiée à certains citoyens, en particulier les ordonnateurs et les comptables.

Les comptes de l'Etat sont arrêtés à la fin de la période d'exécution du budget par les ordonnateurs en ce qui concerne la comptabilité budgétaire et la comptabilité matière, et par les comptables principaux en ce qui concerne la comptabilité générale de l'Etat.

La comptabilité budgétaire a pour objet de retracer, pour l'exercice concerné, les opérations d'exécution du budget de l'Etat en recettes et en dépenses dans leurs phases aussi bien administratives que comptables. Elle permet de suivre les liquidations, les émissions, les prises en charge, les recouvrements et les restes à recouvrer en matière de recettes, d'une part, les engagements, les liquidations, les

ordonnancements, les paiements et restes à payer en matière de dépenses, d'autre part.

La comptabilité budgétaire dégage un résultat correspondant à la différence entre les recettes encaissées et les dépenses ordonnancées sur le budget général et les comptes spéciaux au titre de l'année considérée.

La comptabilité générale de l'Etat permet également de produire les états financiers de l'Etat comprenant le bilan, le compte de résultat, le tableau des opérations financières du Trésor, le tableau des flux de trésorerie et l'état annexé dans les conditions définies par la directive portant plan comptable de l'Etat.

6 - De la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public

S'il est une garantie que les concepteurs du système ont voulu établir en matière de gestion des fonds publics, c'est bien la sorte d'épée de Damoclès qui est suspendue sur la tête du comptable public et qui se traduit par sa responsabilité personnelle et pécuniaire qui est engagée dans les opérations jugées irrégulières par le juge des comptes. A cet effet, obligation lui est faite d'adresser, chaque année, à la Cour des comptes, le compte de gestion de l'Etat accompagné d'une multitude de documents annexes dont le compte administratif. Après contrôle, le juge devra sanctionner par un débet les opérations irrégulières, lui délivrer une décharge pour sa gestion annuelle ou un quitus pour l'ensemble de sa gestion.

7 - De l'Inspection Générale des Finances

Le système de gestion des finances publiques a prévu le contrôle de l'Inspection générale des finances pour aider le ministre en charge des finances à disposer d'informations fiables pour sanctionner les déviances dans l'utilisation des ressources publiques.

CHAPITRE 2 : DE L'EXECUTION DU BUDGET

Le budget est au cœur des finances publiques et son exécution en recettes et en dépenses permet d'assurer les fonctions régaliennes de l'Etat et de créer les conditions de son développement.

1 – Le budget de l'Etat

Le budget est traditionnellement défini comme l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat. Mais le budget est d'abord l'expression chiffrée annuelle de la politique économique retenue par les citoyens à l'occasion du choix du président de la République. Qu'on se souvienne, les citoyens en démocratie ont souverainement, devant les choix multiples de politiques proposés par les différents candidats, décidé de porter leur préférence sur celui de l'Exécutif en place. Ce budget est soumis aux représentants du peuple, les députés, pour requérir l'autorisation de consacrer les ressources publiques à cette tranche annuelle.

De façon matérielle, le budget de l'Etat est un tableau présentant les ressources et les charges à exécuter au cours de l'année. Les ressources comprennent d'une part, les recettes budgétaires, à savoir les impôts, taxes et produits des amendes, les rémunérations des

services rendus et redevances, les produits divers et les fonds de concours, dons et legs, et d'autre part, les ressources de trésorerie, c'est-à-dire les produits des cessions des actifs, les produits des emprunts à court, moyen et long termes, les dépôts sur comptes des correspondants et les remboursements des prêts et avances.

Les charges se décomposent en dépenses budgétaires, en l'occurrence les dépenses ordinaires (dépenses de personnel, charges financières de la dette, dépenses d'acquisition des biens et services, dépenses de transferts courants et dépenses en atténuation des recettes) et les dépenses en capital (investissements exécutés par l'Etat et transferts en capital) et en charges de trésorerie, à savoir, les remboursements des emprunts à court, moyen et long termes, les retraits sur comptes des correspondants et les prêts et avances.

Cet ensemble de charges et de ressources est arrêté en tenant compte d'un équilibre économique et financier dicté par la conjoncture.

Le budget de l'Etat est donc un instrument privilégié de mise en œuvre de la politique de développement de l'Etat et ses objectifs et priorités doivent chaque fois être en adéquation avec les stratégies et politiques de développement. Son élaboration et son exécution relèvent de l'Exécutif et sont encadrés par des dispositions précises contenues dans la loi organique relative aux lois de finances et divers autres textes législatifs et règlementaires.
L'importance d'un budget et comme corollaire l'efficacité de la politique budgétaire de l'Etat dépend davantage de l'impact du budget sur la croissance et le développement que des montants alloués.

Le budget s'exécute en recettes et en dépenses selon des procédures établies.

2 - Exécution des recettes

L'exécution des recettes s'inscrit dans le respect d'un principe républicain inscrit dans les constitutions ouest-africaines francophones : celui du consentement de l'impôt par la représentation nationale. Ainsi, les administrations chargées de la perception des impôts et taxes doivent le faire dans le respect des dispositions légales en particulier, les personnes morales ou physiques publiques ne doivent pas, de leur propre chef, créer des taxes sur les prestations fournies aux citoyens et en disposer des produits à leur guise.

Les administrations qui ont vocation à opérer de telles perceptions auprès des citoyens sont les recettes des impôts, des douanes et du trésor. Ici aussi, la séparation de l'ordonnateur (donneur d'ordre) et du comptable est préconisée même si elle connaît des aménagements pour des raisons d'ordre pratique (paiement direct, système déclaratif). Les ressources publiques doivent être toutes retracées dans les comptes publics tenus par les comptables publics.

3 - Exécution des dépenses

Les crédits mis à la disposition des services dépensiers de l'Etat sont utilisés suivant une procédure dite normale et comportant les quatre phases suivantes: l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement.

L'engagement est l'acte juridique ou le fait matériel par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Ainsi, en signant un bon de commande ou en recrutant du personnel, un responsable administratif engage l'Etat à procéder ultérieurement à un paiement au profit du cocontractant. L'engagement se décline en deux phases :

l'engagement comptable qui consiste pour un ordonnateur à affecter un crédit à une opération particulière et l'engagement juridique qui crée l'obligation elle-même.

La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense. La liquidation résulte de la constatation du service fait par l'assurance de la réalité des prestations fournies et la conformité des droits des créanciers y relatifs avec l'acte d'engagement. Ainsi, l'établissement de l'acte de paiement ne peut intervenir qu'après calcul exact de la dette de l'Etat en déduisant, le cas échéant, les avances et acomptes versés notamment dans le cas de l'exécution des marchés publics.

L'ordonnancement est l'ordre donné par l'ordonnateur au comptable de payer la dette de l'organisme public. Il est matérialisé par une ordonnance de paiement s'il émane de l'ordonnateur principal ou par un mandat de paiement s'il est émis par un autre ordonnateur (secondaire).

Les trois étapes ainsi citées interviennent dans la phase administrative de la dépense, hors la présence du comptable.

Le paiement est l'acte par lequel l'organisme public se libère de sa dette. Il est réalisé par le comptable après réception de l'ordonnance ou du mandat de paiement. Le comptable ne doit procéder au paiement qu'après un contrôle concluant des pièces fournies à l'appui de l'ordonnance ou du mandat de paiement au risque de mettre en jeu sa responsabilité personnelle et pécuniaire devant le juge des comptes. Ces contrôles portent sur:

- ✓ la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué et l'assignation de la dépense ;
- ✓ l'exacte imputation des dépenses aux chapitres ou articles qu'elles concernent et selon leur nature ou leur objet ;
- ✓ la disponibilité des crédits ;
- ✓ la validité de la créance à travers la justification du service fait, résultant de l'attestation fournie par l'ordonnateur ou l'administrateur de crédits ainsi que les pièces justificatives produites, l'exactitude des calculs de liquidation, l'intervention préalable des contrôles, autorisations, approbations, avis ou visas réglementaires, la production des justifications (bons de commande, factures dûment certifiées et liquidées, marchés, bordereaux de livraison, procès-verbal de réception…) et, le cas échéant, du certificat de prise en charge à l'inventaire et l'application des règles de prescription et de déchéance ;
- ✓ l'existence éventuelle d'oppositions, notamment de saisie attribution ou de cessions ;
- ✓ le caractère libératoire du règlement.

Le paiement de la dépense publique se déroule en deux étapes : le paiement juridique et le paiement matériel. Le paiement juridique consiste en l'apposition sur le titre de paiement du *« vu, bon à payer »* par le comptable après qu'il a effectué les contrôles de régularité de la dépense qui lui incombent. Il intervient avant le paiement matériel qui est le versement au profit du bénéficiaire de la somme qui lui est due. Les règlements des dépenses sont faits, soit par remise d'espèces (paiement à vue) ou de chèques, soit par virement bancaire ou postal.

En dehors de la procédure normale d'exécution des dépenses, il existe une procédure dite exceptionnelle qui permet d'exécuter certaines

dépenses sans ordonnancement préalable. Cette procédure est utilisée pour le paiement des salaires et pensions en raison de leurs caractères répétitifs et assez stables mais surtout pour certaines dépenses urgentes et particulières telles que les frais de mission, les évacuations sanitaires, et les dépenses relatives aux manifestations officielles, aux régies d'avances ou régies de dépenses, … qui font l'objet d'émissions d'ordres de paiement (OP).

Les dépenses payées sans ordonnancement préalable sont, en principe, régularisées par l'émission d'un titre de paiement (Mandat de paiement).

A la suite de l'exécution des recettes et dépenses budgétaires, l'Exécutif doit transmettre les documents de gestion au juge des comptes.

CHAPITRE 3 : DES DOCUMENTS FINANCIERS DE REDDITION DES COMPTES

A la suite de l'exécution des recettes et des dépenses publiques, le ministre des finances en sa qualité d'ordonnateur principal du budget et les comptables publics principaux produisent au juge financier les documents de reddition des comptes. Il faut dire que cette expression est entendue ici dans un sens restreint car le juge des comptes n'est pas un élu mais il est chargé, comme un commissaire aux comptes, de fournir de l'information critique aux députés et aux citoyens.

Les documents de reddition des comptes au niveau de l'Etat sont de trois ordres : le compte de gestion du comptable public, le compte

général de l'administration des finances et le projet de loi de règlement.

1 - Le compte de gestion du comptable public

Le compte de gestion de l'Etat est l'ensemble des documents résumant et justifiant la totalité des opérations exécutées par les comptables de l'Etat ou des organismes publics. Il est déposé au juge des comptes au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exécution pour son apurement. Le dépôt du compte est assuré par les comptables principaux qui peuvent avoir sous leurs ordres des comptables secondaires.

Certains pays comme le Sénégal, le Burkina Faso, le Togo et la Côte d'Ivoire ont fait le choix du système de comptables principaux multiples, assignataires de dépenses d'un nombre déterminé de départements ministériels. D'autres comme le Bénin continuent avec le système centralisé avec un comptable unique justiciable de toutes les opérations de recettes et de dépenses sur l'ensemble du budget de l'Etat. C'est un système qui a montré ses limites en ce qu'il expose à la sanction du juge des comptes un comptable qui, matériellement, est incapable de répondre des opérations qui lui échappent totalement en cours d'exécution.

La production du compte de gestion est une obligation d'ordre public pour tout comptable principal de l'Etat ou d'un organisme public, c'est-à-dire, au sens de l'article 55 de la directive portant lois de finances, les collectivités locales, les établissements publics à caractère administratif et les organismes de protection sociale.

On distingue le compte de gestion sur chiffres et le compte de gestion sur pièces. Le compte de gestion sur chiffres présente les résultats de l'exécution des opérations du budget entre le 1er janvier et le 31

décembre de l'exercice. S'agissant du compte de gestion sur pièces, il rassemble l'ensemble des documents qui permettent au comptable de justifier les opérations qu'il a effectuées ou qui ont été effectuées sous sa responsabilité.

2 - Le compte général de l'administration des finances

Le compte général de l'administration des finances constitue la synthèse de la comptabilité de l'Etat au titre d'une année. Il est élaboré par les services du Trésor pour le compte du ministre des finances et soumis à l'examen de la Cour des comptes et est produit à l'Assemblée nationale à l'appui du projet de loi de règlement.

Le compte général de l'administration des finances comprend à titre principal:

- ✓ la balance générale des comptes ;
- ✓ le développement des recettes budgétaires ;
- ✓ le développement des dépenses budgétaires ;
- ✓ le développement des comptes de résultats ;
- ✓ le développement des opérations constatées aux comptes spéciaux.

Il est appuyé d'un rapport de présentation qui décrit et commente l'organisation du système comptable de l'Etat, les résultats d'exécution de la loi de finances, les comptes patrimoniaux et le financement de la gestion. Il présente l'intérêt de retracer les comptes de l'Etat sous une forme directement accessible aux personnes non spécialistes.

3 - Le projet de loi de règlement

Le cycle budgétaire commence par le vote de la loi de finances par le Parlement (pouvoir législatif). Ce cycle doit être bouclé par le

Parlement qui vote la loi de règlement. Par ce vote, le pouvoir législatif contrôle l'exécution qui a été faite par l'Exécutif des autorisations qu'il a données.

Elaboré par l'Exécutif et apprécié par la juridiction des comptes, le projet de loi de règlement, une fois voté par le Législatif, consacre la fin du processus budgétaire. Toutefois, le vote de la loi de règlement n'est pas un quitus de gestion ; celui-ci n'intervient qu'à l'issue de l'apurement des comptes de gestion par le juge des comptes.

Suivant la directive de l'UEMOA relative aux lois de finances, la loi de règlement d'un exercice :

- ✓ constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses. A ce titre, elle :
    - o ratifie, le cas échéant, les ouvertures supplémentaires de crédits décidées par décret d'avances depuis la dernière loi de finances ;
    - o régularise les dépassements de crédits constatés résultant de circonstances de force majeure ou des reports de crédits et procède à l'annulation des crédits non consommés ;
- ✓ rend compte de la gestion de la trésorerie de l'Etat et de l'application du tableau de financement de l'Etat ;
- ✓ arrête les comptes et les états financiers de l'Etat et affecte les résultats de l'année ;
- ✓ rend compte de la gestion et des résultats des programmes.

Le projet de loi de règlement est accompagné:

- ✓ des comptes et des états financiers de l'Etat issus de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale de l'Etat ;
- ✓ d'annexes explicatives développant, par programme, dotation, budget annexe et comptes spéciaux du Trésor, le montant définitif des crédits ouverts, des dépenses et, le cas échéant, des recettes constatées ;
- ✓ des rapports annuels de performance par programme rendant compte de leur gestion et de leurs résultats.

Le projet de loi de règlement, avant sa transmission à l'Assemblée nationale par le Gouvernement, est soumis au juge des comptes pour le contrôle de l'exécution budgétaire. Le rapport qui en résulte, ainsi que la déclaration générale de conformité entre les comptes des ordonnateurs et ceux des comptables publics, est envoyé au Gouvernement pour annexion au projet de loi de règlement et envoi à la Représentation nationale.

Comme il est apparu dans cette deuxième partie, les ressources publiques sont encadrées dans leur perception et leur utilisation par des principes et règles conçus pour leur protection contre des mains prédatrices. Ces principes et règles sont en vigueur dans tous les Etats de l'espace UEMOA. Mais à elles seules, elles ne suffisent pas pour garantir la bonne gestion des finances publiques, c'est pourquoi le système a prévu le contrôle de leur mise en œuvre effective par des entités de contrôle internes et externes.

TROISIEME PARTIE : DES CONTROLES ORGANIQUES DES FINANCES PUBLIQUES

Le contrôle de l'utilisation des fonds publics est un élément clé de la démocratie financière. Quatre types de contrôles sont exercés sur les finances publiques : les contrôles internes à l'exécutif, le contrôle exercé par la juridiction financière, le contrôle parlementaire et le contrôle citoyen. Les deux premiers, objet de la présente partie, sont assurés par des organes appropriés et ont vocation à fournir les informations nécessaires à l'exercice efficace des deux derniers. L'absence ou l'inefficacité des contrôles internes et externes dans une organisation conduit inexorablement à la mauvaise gestion et à la corruption.

CHAPITRE 1 : DES CONTROLES INTERNES A L'EXECUTIF

Ces contrôles sont mis en œuvre au niveau des utilisateurs (gestionnaires) de fonds publics. Il s'agit donc de contrôles administratifs qui sont indispensables pour fournir aux responsables des services et organismes publics les informations leur permettant d'assurer la bonne gestion des fonds confiés.

Pour rester spécifiquement dans la sphère des finances publiques, les contrôles internes sont exercés par le contrôleur financier, l'inspection générale des finances auxquels il faut ajouter les inspections des administrations financières. Ces organes, sous la tutelle directe ou indirecte du ministre en charge des finances, ordonnateur principal du budget de l'Etat, peuvent intervenir avant exécution (a priori), en cours

d'exécution ou après exécution (a posteriori). D'autres organes de contrôle sont également créés au niveau des services étatiques.

1 - Les organes

a) Le Contrôleur Financier : seul intervenant a priori

Le contrôleur financier exerce un contrôle permanent sur les finances des organismes publics soumis aux règles de la comptabilité publique, en particulier l'Etat (budget général de l'Etat, budgets annexes). Au niveau des collectivités locales et des établissements publics cette tâche est exercée cumulativement par les comptables publics.

Traditionnellement, les interventions du contrôleur financier sont a priori (avant engagement et avant paiement) et portent sur la régularité budgétaire, juridique et financière des opérations de dépenses. Mais le contrôleur financier vérifie aussi, selon les règlementations propres aux Etats, la tenue des registres comptables et la régularité des marchés initiés par les administrations publiques et soumis au contreseing ou à l'approbation du Ministre des Finances.

Dans l'exercice de certaines de ses fonctions, le Contrôleur Financier délègue une partie de ses responsabilités à des délégués placés auprès des Institutions de la République, des Ministères et des Départements.

Les interventions du contrôleur financier sont matérialisées sur les actes par l'apposition de visas en l'absence desquels aucun comptable ne peut procéder au paiement.

b) L'Inspection Générale des Finances : un contrôleur national

L'Inspection Générale des Finances (IGF), tout comme le contrôleur financier, créée au lendemain des indépendances des pays ouest-

africains francophones, assiste le Ministre des finances dans l'exercice de sa mission de contrôle permanent des finances publiques. C'est un organe de contrôle à compétence nationale, ce que résume la formule : partout où on utilise des fonds publics, l'IGF est présente.

Les missions de contrôle et de vérification de l'IGF s'exercent sur les ordonnateurs principaux et secondaires des budgets des administrations et institutions publiques (ministères, établissements publics à caractère administratif, collectivités territoriales, etc.), les comptables publics et les gestionnaires des établissements publics, des organismes habilités à percevoir des taxes, redevances ou cotisations obligatoires.

Pour être d'une efficacité certaine, l'IGF doit être constituée en un véritable corps de professionnels du contrôle.

c) Les inspections des administrations financières : une compétence limitée

Il s'agit de services de contrôle créés au niveau des services du Trésor, des impôts et des douanes. Leur champ de compétence est strictement limité à la sphère de ces administrations chargées de la mobilisation des ressources pour le compte du budget national.

d) Les inspections des ministères

En dehors des structures de contrôle exclusivement financier, il y a lieu de noter que les ministères sont dotés d'organes de contrôle qui, en dehors des interventions relatives aux missions principales du secteur, exécutent des contrôles portant sur l'utilisation des crédits mis à disposition.

e) L'Inspection Générale d'Etat : un contrôleur politicien ?

Rattachée à la Présidence de la République, l'Inspection Générale d'Etat (IGE) est supposée aider le chef de l'Exécutif, premier responsable de l'administration publique à disposer d'informations lui permettant de s'assurer du bon emploi des fonds par les responsables qu'il a nommés. Elle effectue, sur décision propre ou sur demande du Chef de l'Etat ou du premier ministre, une mission générale de contrôle et d'inspection du fonctionnement normal et régulier de l'ensemble des organismes publics.

Les rapports des IGE ne sont pas publiés. Ils sont transmis pour exploitation au commanditaire. Plusieurs pays de l'UEMOA disposent d'une IGE : le Bénin, le Togo, le Niger, le Sénégal et la Cote d'Ivoire.

Le Mali s'inspirant de l'expérience canadienne, a institué, en 2003, le Vérificateur général, un organe dont la mission est axée, outre la régularité des opérations de recettes et dépenses, sur l'appréciation des performances des organismes publics. Le vérificateur général du Mali se saisit de toutes les affaires relevant de sa compétence et peut être saisi par tout citoyen disposant d'informations nécessaires. Il élabore chaque année un rapport qui fait la synthèse des observations, analyses, critiques et suggestions formulées. Ce rapport est rendu public et publié au Journal officiel.
En raison de l'exploitation partiale voire subjective de ses rapports par le Chef de l'Exécutif, l'Inspection générale d'Etat apparaît souvent aux yeux des citoyens comme, sinon un organe politique, du moins un contrôleur au service du politicien.

2 - Les principes d'intervention

a) Le principe de l'improviste

Ce principe prescrit le caractère inopiné du contrôle dont le secret doit toujours être gardé. C'est la première règle en matière d'inspection ou de vérification. L'application de cette règle permet de mettre les structures assujetties au contrôle dans une situation permanente de dissuasion.

b) Le principe du contradictoire

Le principe du contradictoire commande que rien ne soit inséré dans le rapport de contrôle qui n'ait été d'abord dit à l'agent vérifié et en tant que de besoin, discuté avec lui. C'est une règle d'ordre public et d'application absolue.

Pour éviter aux inspecteurs d'avoir une vue unilatérale de leur conclusion, il leur est fait obligation de notifier au contrôlé, la synthèse des observations relevées en vue de recueillir ses contre-observations écrites.

c) Le principe de la responsabilité personnelle du contrôleur

Tout ce qui est affirmé dans son rapport doit avoir été effectivement constaté, de manière indiscutable, par l'inspecteur lui-même. Celui-ci est maître de sa signature, par conséquent nul ne peut le contraindre à renoncer à une observation ni à la présenter autrement qu'il l'entend.

Le principe de la responsabilité personnelle induit celui de l'indépendance de l'inspecteur ; les rapports de contrôle ou d'inspection ne sont donc susceptibles d'aucune censure.

Toutefois, la forme peut être améliorée par le supérieur hiérarchique et les erreurs de fond relevées et corrigées avant la mise en forme.

d) Le principe de l'objectivité et de la sincérité

Ce principe exige de l'inspecteur qu'il présente de façon objective et impartiale les faits, les informations probantes, les observations, les contre observations du contrôlé ainsi que les nouvelles observations éventuelles, les conclusions et les recommandations.

e) Le principe de la confidentialité

Le principe de la confidentialité prescrit à l'inspecteur de se garder de divulguer ou de propager les informations collectées à l'occasion des travaux de contrôle, hormis les cas prévus par les lois et règlements. Il vise à protéger les personnes et les intérêts des organismes soumis au contrôle.

f) L'obligation de rapport

Toute mission de contrôle ou d'inspection donne lieu à l'établissement d'un rapport répondant aux normes en vigueur en la matière. Ce rapport est adressé à l'autorité hiérarchique par le chef de l'organe de contrôle.

3 - Les méthodes d'intervention

L'exécution des missions de contrôle ou d'inspection fait appel à des méthodes variées qu'il convient d'adapter à chaque circonstance.

a) Les contrôles sur pièces et sur place ou en dehors de la structure vérifiée

Les travaux de l'inspecteur s'exécutent principalement à partir des documents relatifs à la gestion disponibles à l'inspection mais aussi de

ceux demeurés dans l'entité auditée. En cas de nécessité, l'inspecteur peut emporter des pièces contre remise d'une décharge dûment signée et datée.

b) Le questionnaire

Il vise à éclairer un fait, une situation ou comprendre un mécanisme ou un fonctionnement.

c) Les entretiens et les auditions

Les entretiens sont indispensables pour orienter les recherches en début de mission et dégager une appréciation globale sur le fonctionnement de la structure auditée. L'audition est un entretien avec une personne en vue de l'interroger sur ses actes, ses idées ou sur des faits commis par autrui. Elle se présente sous forme de déclarations écrites qui doivent être soumises séance tenante à la lecture et à la signature des personnes contrôlées et peuvent être recoupées avec l'examen des documents et les contrôles sur pièces. L'entretien et l'audition sont conduits à l'aide de questionnaires ; l'audition peut être remplacée par (ou associée à) la remise d'un questionnaire dont la suite est attendue dans un délai donné.

d) Les confrontations

Elles sont nécessaires pour situer les responsabilités en cas de déclarations contradictoires.

Toutefois, pour être efficace, cette méthode doit être débarrassée de tout caractère policier ou terrorisant pour permettre l'instauration d'un climat de confiance entre l'inspecteur et le vérifié.

e) Les demandes d’informations ou de renseignements

Elles doivent être précises et peuvent être adressées généralement à toutes personnes impliquées dans l’exécution de la mission ou susceptibles d’aider à son accomplissement. Elles doivent être assorties de délais.

f) La demande de confirmation

Elle vise à faire confirmer par écrit à un audité ou une tierce personne, des informations portées à la connaissance du vérificateur au cours d’un entretien ou de l’exploitation des documents. Elle doit être assortie de délai.

g) Les techniques d’échantillonnage ou de sondage

Elles consistent à fonder ses appréciations sur la base d’un ou de quelques échantillons considérés comme représentatifs de la population d’éléments objet du contrôle.

h) La vérification de caisse

Elle consiste à vérifier l'égalité entre le solde théorique consigné dans les documents du comptable et l’encaisse réelle par comptage des billets et pièces qui sont ensuite comparés aux indications sur le calepin de caisse. En général, l’inspecteur débute sa mission par la vérification de caisse afin d’arrêter la situation des encaisses au moment du contrôle.

i) La visite de lieux

C’est une formalité qui permet à l’auditeur de prendre connaissance du site de travail. Elle est nécessaire pour une appréciation matérielle des conditions de la gestion et de l’adéquation du cadre de travail avec les objectifs assignés à l’entité.

j) L'inventaire physique des biens meubles et immeubles

L'inventaire est un processus d'identification, de comptage et d'évaluation des biens de l'entité. Il s'agit d'une opération matérielle permettant de s'assurer de l'existence et de la transcription dans le patrimoine de l'Etat des biens acquis sur fonds publics.

Il est également à l'occasion à l'évaluation du système d'entretien des biens durables.

4 - Limites des contrôles internes

L'une des critiques enregistrées sur le système de contrôles internes dans les pays de l'UEMOA, en particulier par les auditeurs de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International est l'existence de structures ayant pratiquement les mêmes attributions et travaillant en vase clos, sans pilotage d'ensemble et sans mise en commun des expériences.

La justification de cette critique pourrait se faire à partir du constat que la plupart des inspections des ministères et surtout l'inspection d'Etat se délecte dans le contrôle financier au lieu du contrôle technique en regard avec l'objet même du département. Un inspecteur au ministère de la santé devrait se préoccuper du fonctionnement optimal des services sanitaires à travers la qualité des soins offerts aux populations et mettre à la disposition du ministre, les informations nécessaires pour l'atteinte des objectifs qui lui sont assignés.

Il est aussi parfois critiqué le rattachement hiérarchique de l'organe de contrôle interne au responsable du service ; ce qui réduirait considérablement l'efficacité des interventions du contrôleur. Il faut

dire à cet effet, que le contrôle interne est un outil de gestion à la disposition du responsable en quête de performance. Ainsi considéré, c'est moins le rattachement de l'organe de contrôle qui est en cause que la perception que le gestionnaire lui-même a de cet organe et l'utilisation qu'il en fait.

Il faut dire que les organes de contrôle interne dans l'espace UEMOA sont fragilisés par la grande mobilité de leurs animateurs et par le peu de ressources mises à leur disposition.

De même, la fonction de contrôleur requiert des formations que l'Exécutif n'est pas toujours prompt à offrir au personnel affecté à cette activité.

En définitive, il y a lieu d'insister sur le fait que l'efficacité et l'efficience des contrôles internes reposent sur la volonté du chef de l'administration dont ils dépendent.

Que le chef soit attaché à la saine gestion et la visibilité de l'organe est bonne, qu'il soit au contraire un malfaisant et les rapports des organes de contrôle sous tutelle plongeront au mieux, dans un sommeil profond dans les tiroirs fermés à double tour, ou alors seront tout simplement détruits, de préférence à la veille des passations de service.

Qui pourra jamais dire le nombre de rapports des services d'inspection de l'Etat restés sans suite dans les pays de l'UEMOA ?

Aussi, faut-il relever la pratique des gouvernants consistant à créer des commissions ad hoc de vérification dès qu'une affaire heurte la sensibilité des citoyens et oblige à une réaction de la part des pouvoirs publics. Ces commissions permettent de gagner le temps nécessaire

pour effacer les scandales de la mémoire des citoyens, d'où la boutade : *« Pour noyer une affaire, on met en place une commission d'enquête. »*

La démocratie veut que toute gestion publique fasse l'objet d'une reddition des comptes à un organisme indépendant aux fins de contrôle dont les résultats sont portés à la connaissance du citoyen.
Un contrôle interne fort et efficace est une bonne chose. Il traduit une volonté certaine de l'Exécutif de mettre fin au laisser-aller, synonyme d'impunité. Mais la montée en puissance des organes de contrôle interne, si elle est faite au détriment des juridictions financières, ouvre la voie au contrôle messianique, c'est-à-dire un contrôle inspiré d'un régime monarchique, régime qui reconnaît au régnant le droit de disposer de tout et de n'être redevable à personne. Ce régime des chefs éclairés et autres timoniers nous éloigne de la démocratie qui est le système en vogue dans le monde, y compris dans les Etats de l'UEMOA.

Le contrôle démocratique est d'abord un contrôle externe, c'est-à-dire juridictionnel, parlementaire et citoyen.

CHAPITRE 2 : DES CONTROLES EFFECTUES PAR LES JURIDICTIONS FINANCIERES

Les juridictions financières ouest-africaines sont constituées des Chambres ou Sections des comptes des Cours suprêmes qui subsistent dans certains Etats (Bénin et Mali) et des Cours des comptes créées sous la houlette de l'UEMOA à partir des années 2000.

En effet, la directive n°02/2000 - UEMOA du 29 juin 2000 portant adoption du code de transparence dans la gestion des finances publiques, après avoir indiqué qu'*« il n'y a pas de bonne gestion des finances publiques sans un contrôle a posteriori efficace dévolu à une juridiction financière indépendante et dotée de pouvoirs et de capacités d'investigation étendues »*, a recommandé aux Etats, la création de Cours des comptes autonomes.

Que ce soit au niveau des Cours des comptes ou des Sections ou Chambres des comptes de la Cour suprême, les missions de contrôle formellement dévolues aux juridictions financières traduisent l'importance de leurs interventions relativement à la lutte contre corruption et la mauvaise gestion.

1 - Les types de contrôles exercés par le juge des comptes

a) Le contrôle de l'exécution du budget

Le contrôle de l'exécution budgétaire est une prescription des constitutions des Etats membres de l'UEMOA libellée presque invariablement dans les constitutions ouest-africaines francophones de la façon suivante : *« L'Assemblée nationale règle les comptes de la Nation selon les modalités prévues par la loi organique des finances. Elle est, à cet effet, assistée par la Cour des comptes, qu'elle charge de toutes enquêtes se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques, ou à la gestion de la trésorerie nationale, des collectivités territoriales, des administrations ou institutions relevant de L'Etat ou soumises à son contrôle. »*

Ces dispositions sont renforcées par une autre: *« Les lois de règlement contrôlent l'exécution des lois de finances, sous réserve de l'apurement ultérieur des comptes de la Nation par la Cour des comptes. »*

C'est donc dans le cadre de l'assistance à apporter aux représentants du peuple dans leur mission de contrôle de l'utilisation des fonds des citoyens que la Cour des comptes procède au contrôle de l'exécution budgétaire et qu'elle élabore à la suite de ses travaux le rapport sur l'exécution de la loi de finances.

Ce rapport est une source contradictoire d'information qui permet au parlement et au citoyen de disposer d'éléments d'appréciation des documents de reddition des comptes produits par le gouvernement. Il examine notamment:

- ✓ la cohérence globale des chiffres contenus dans les différentes situations produites ;
- ✓ le niveau d'exécution des crédits votés par l'Assemblée nationale ainsi que les performances réalisées ;
- ✓ la fiabilité des chiffres et surtout du résultat d'exécution ;
- ✓ le respect des dispositions légales d'exécution du budget, notamment au regard de la loi organique relative aux lois de finances ;
- ✓ la gestion des autorisations budgétaires.

Il relève les errements constatés et fait des recommandations pour y remédier. Le rapport du juge des comptes sur l'exécution de la loi de finances n'est pas un rapport confidentiel.

b) Le contrôle juridictionnel du compte de gestion du comptable

Au sens large du terme, le contrôle juridictionnel est un contrôle effectué par une juridiction, qu'elle soit administrative, judiciaire, financière ou constitutionnelle. Vu sous cet angle, en matière de finances publiques, le contrôle juridictionnel peut désigner toutes formes de contrôles effectués par la Cour des comptes. En réalité, le contrôle juridictionnel désigne une mission particulière de la juridiction financière: l'apurement des comptes des comptables publics.

Il est important de noter que les travaux effectués par le juge des comptes dans le cadre de la loi de règlement, en l'occurrence la rédaction du rapport sur l'exécution de la loi de finances et la déclaration générale de conformité, ne sont que le prélude au contrôle juridictionnel, lequel peut conduire à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public en cas d'opérations irrégulières. C'est ce que signifie la formule : « … sous réserve de l'apurement ultérieur des comptes de la Nation par la Cour des comptes. »

Il s'agit d'une mission traditionnelle des juridictions financières et qui a même inspiré leur création. Elle consiste à se prononcer sur la régularité des opérations de recettes et de dépenses exposées dans le compte de gestion du comptable public et la sincérité de celui-ci.

En effet, les comptables publics sont tenus de produire au plus tard le 30 juin de l'exercice suivant, le compte retraçant l'exécution des recettes et des dépenses ainsi que les pièces appuyant ces opérations telles que prévues dans le texte portant nomenclature des pièces justificatives.

Le contrôle juridictionnel, qui est une conséquence du principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable, implique, dans son fondement, l'examen de toutes les pièces justificatives des recettes et des dépenses exécutées au niveau de tous les organismes justiciables de la juridiction des comptes.

Ce contrôle est généralement accompagné d'un examen de la gestion au terme duquel des observations sont faites aux responsables des services publics pour revoir les procédures et les pratiques nuisibles à la gestion.

Traditionnellement exercé sur les comptables publics (gestion patente) et sur les personnes s'étant immiscées dans les attributions d'un comptable public (gestion de fait), le contrôle juridictionnel a été étendu aux ordonnateurs dans le cadre des fautes de gestion.

La gestion patente est celle exercée par un comptable régulièrement nommé par le ministre des finances ou avec son accord et installé dans ses fonctions après l'accomplissement des formalités requises, à savoir, la prestation de serment et la constitution d'un cautionnement. Ce cautionnement qui lui sera restitué à la fin de sa gestion si aucune charge n'est retenue contre lui pourra servir à éponger les débets éventuels prononcés à son encontre et le conditionnera à un accomplissement rigoureux de sa charge.

Malheureusement, dans les pays de l'espace UEMOA, les ministres des finances, englués dans la sphère politique ou ignorant les supposés de leur charge d'ordonnateur principal du budget de l'Etat accordent très peu d'intérêt à l'accomplissement des formalités réglementaires dévolues aux comptables publics. Les administrations ouest-africaines

pullulent de comptables publics qui n'ont ni prêté serment, ni constitué de cautionnement.

De même, en violation des principes établis, des agents exécutent les charges dévolues à un comptable public sans avoir été nommés par le ministre des finances ou avec son aval. Cette situation, caractéristique des gestions de fait, est préoccupante en ce qu'elle laisse des fonds publics dans des mains indélicates avec une absence de tout contrôle de leur utilisation.

En ce qui concerne les fautes de gestion, la compétence pour leur détection et leur sanction par les juridictions financières est relativement récente. La Cour des comptes française en a été attributaire seulement à partir de 1948. Les juridictions financières ouest-africaines ont formellement été investies de cette mission vers la fin des années 90 suite à la directive n°1-2007/UEMOA qui disposait : « *Est déféré devant la formation de discipline budgétaire et financière de la Cour des comptes, à l'exception des membres du Gouvernement, en raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions* » :

- ✓ tout fonctionnaire, agent civil ou militaire de l'Etat, tout agent des établissements publics et des collectivités territoriales ;
- ✓ tout membre du cabinet d'un ministère ou du cabinet d'une institution de la République ;
- ✓ tout représentant, administrateur ou agent des organismes qui sont soumis au contrôle de la Cour ;
- ✓ toute personne investie d'un mandat public et toute personne ayant exercé, de fait, lesdites fonctions, à qui il

est reproché un ou plusieurs faits constitutifs de faute de gestion.

Les faits constitutifs de faute de gestion sont :

De manière générale :

- ✓ le fait d'avoir, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, procuré ou tenté de procurer à autrui ou à soi-même, directement ou indirectement, un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature ;
- ✓ le fait d'avoir entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'une personne de droit privé chargée de la gestion d'un service public, en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice ;
- ✓ le fait d'avoir enfreint les règles relatives à l'exécution de recettes et des dépenses des collectivités et entreprises publiques ou à la gestion des biens leur appartenant ou, étant chargé de la tutelle ou du contrôle desdites entités, donné son approbation aux décisions incriminées ;
- ✓ le fait d'avoir, en méconnaissance de ses obligations, porté préjudice à une collectivité ou à une entreprise publique.

En matière de dépenses :

- ✓ le fait de n'avoir pas soumis à l'examen préalable des autorités habilitées à cet effet, dans les conditions prévues par les textes en vigueur, un acte ayant pour effet d'engager une dépense ;
- ✓ le fait d'avoir imputé ou fait imputer irrégulièrement une dépense ou d'avoir enfreint la réglementation en vigueur concernant la comptabilité de matières ;

- ✓ le fait d'avoir passé outre au refus de visa d'une proposition d'engagement de dépenses, excepté le cas où l'avis conforme du ministre chargé des finances a été obtenu préalablement par écrit ;
- ✓ le fait d'avoir engagé des dépenses sans avoir reçu à cet effet délégation de signature ;
- ✓ le fait d'avoir produit, à l'appui ou à l'occasion des liquidations, de fausses certifications ;
- ✓ le fait d'avoir enfreint la réglementation en vigueur concernant les marchés ou conventions d'un des organismes visés ci-dessus notamment ;
- ✓ le fait d'avoir procuré ou tenté de procurer à un cocontractant de l'administration ou d'un des organismes visés ci-dessus, un bénéfice anormal, à dire d'expert ;
- ✓ le fait de n'avoir pas assuré une publicité suffisante aux opérations dans les conditions prévues par les textes en vigueur ;
- ✓ le fait de n'avoir pas fait appel à la concurrence dans les conditions prévues par les textes en vigueur ;
- ✓ le fait de s'être livré, dans l'exercice de ses fonctions, à des faits caractérisés créant un état de gaspillage notamment :
    - les transactions trop onéreuses pour la collectivité intéressée, en matière de commande directe, de marché ou d'acquisition immobilière ;
    - les stipulations de qualité ou de fabrication qui, sans être requises par les conditions d'utilisation des travaux ou de fournitures, seraient de nature à accroître le montant de la dépense ;
    - les dépenses en épuisement de crédits ;

- ✓ le fait d'avoir négligé, en sa qualité de chef service responsable de leur bonne exécution, de contrôler les actes de dépenses de ses subordonnés ;
- ✓ le fait d'avoir omis sciemment de souscrire les déclarations qu'ils sont tenus de fournir aux administrations fiscales et sociales conformément aux codes en vigueur ou d'avoir fourni sciemment des déclarations inexactes ou incomplètes.

En matière de recettes :

- ✓ le fait d'avoir manqué de diligences pour faire prévaloir les intérêts de l'Etat ou de toute autre personne morale concernée, notamment le défaut de poursuite d'un débiteur ou de constitution de sûreté réelle ;
- ✓ le fait d'avoir négligé en sa qualité de chef de service responsable de leur bonne exécution, de contrôler les actes de recettes effectuées par ses subordonnés.

Formellement, la sanction des fautes de gestion par les juridictions financières est une véritable avancée dans le système de gestion des finances publiques. Elle a sorti ces juridictions d'un contrôle devenu redondant et inefficace (apurement juridictionnel des comptes de gestion des comptables publics) pour les orienter vers une réelle veille de la bonne gestion.

L'auteur d'une faute de gestion est passible d'une amende prononcée directement par la Juridiction financière. Il peut également, comme dans les autres procédures devant la juridiction financière, être poursuivi, en cas de graves irrégularités, devant les juridictions pénales sur saisine du ministère public près la Cour des comptes.

Une lecture attentive des fautes ainsi énumérées permet d'apprécier l'importance de la juridiction financière dans la lutte contre le fléau de la corruption.

Il faudra toutefois faire observer que la directive portant code de transparence, tout comme les constitutions nationales, ont exclu le Chef de l'Exécutif et les membres du Gouvernement de la sanction des fautes de gestion par la Cour des comptes, préférant confier le jugement de ces responsables de l'administration à la Haute Cour de justice.

Cette soustraction au droit commun, des gestionnaires publics de premier plan est dommageable pour les finances publiques particulièrement dans un contexte où il paraît difficile d'épuiser les étapes du processus conduisant à la mise en accusation et au jugement de ces mandataires au cas où ils commettraient des fautes de gestion.

Au surplus, dans la plupart des pays de l'UEMOA, la Haute Cour de justice, organe chargé de sanctionner les manquements de ces responsables au plus haut niveau, a été érigée en institution pérenne de la République, donc consommatrice de crédits budgétaires, alors même qu'aucun dossier ne lui est dévolu durant toute l'année. Il faut noter toutefois qu'au Sénégal, la loi organique sur la Haute Cour de justice prévoit la gratuité des fonctions de juge, de membre de la Commission d'Instruction et de membre du ministère public de cet organe.

Toutes les réflexions allant dans le sens de la responsabilisation réelle des gestionnaires publics quels qu'ils soient, et la réduction des situations d'impunité contribueraient à soulager les finances publiques ouest-africaines et à assurer l'équité et la justice sociale.

c) Le contrôle du bon emploi des fonds publics

Le contrôle du bon emploi des fonds publics gérés par les ordonnateurs des organismes publics est un contrôle administratif par lequel la juridiction réalise des audits des organismes publics et formule des recommandations pour l'amélioration de leur gestion. Sont concernés par ce contrôle :

- ✓ les services publics de l'Etat central ;
- ✓ les établissements publics de l'Etat, les sociétés nationales, les sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'Etat possède la majorité du capital social ;
- ✓ les institutions de prévoyance ou de sécurité sociale ;
- ✓ tout organisme créé par l'Etat pour régler un problème d'intérêt général, ponctuel ou non, quelle que soit l'origine des fonds à la disposition de cet organisme ;
- ✓ tout organisme dans lequel l'Etat ou les organismes soumis au contrôle de la juridiction, détiennent directement ou indirectement, séparément ou ensemble, une participation au capital social permettant d'exercer un pouvoir prépondérant de décision de gestion ;
- ✓ tout organisme bénéficiant, sous quelque forme que ce soit, du concours financier ou de l'aide économique de l'Etat ou des organismes publics relevant de sa compétence.

La juridiction des comptes peut aussi exercer un contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public, dans le cadre de campagnes menées à l'échelon national par tout organisme public ou privé faisant appel à la générosité publique.

En dehors de ces missions classiques, certaines juridictions de l'espace communautaire ont reçu mandat des constitutions et des lois ordinaires de procéder à la vérification des comptes des partis politiques (Sénégal, Bénin), des dépenses de campagne électorales (Bénin, Mali et Niger), de la déclaration des biens des hautes autorités à leur entrée et sortie de fonction (Bénin).

2 – Les moyens d'intervention de la juridiction financière

L'exercice des compétences conférées à la juridiction des comptes en matière de contrôle des deniers publics est mis en œuvre à travers :

- ✓ l'obligation de reddition des comptes ;
- ✓ le droit de communication d'informations ;
- ✓ les injonctions ;
- ✓ les notes ;
- ✓ les référés ;
- ✓ les diverses sanctions ;
- ✓ la possibilité de publication des rapports.

Les procédures applicables au sein de la juridiction des comptes répondent à des règles de base pouvant varier suivant le type de contrôle considéré (juridictionnel ou extra-juridictionnel).

a) Une saisine d'office

C'est le dépôt de compte qui opère saisine de la Cour des comptes. Le juge des comptes ne juge pas des personnes mais des comptes. La reddition des comptes est une obligation pour tout justiciable. Parce que la juridiction a une mission d'ordre public, elle se saisit d'office de toutes les affaires de sa compétence à travers le compte déposé.

Le juge des comptes, en jugeant un compte, porte une appréciation objective sur les documents produits, non sur la personne qui les produit. Les débets qu'elle prononce sont le constat d'un manquement, non l'appréciation d'une faute commise par le comptable, ni même l'appréciation d'un préjudice subi par la collectivité. Il n'est d'ailleurs pas le seul à pouvoir prononcer un débet, le ministre dont relève le comptable le peut aussi (débet administratif par opposition au débet juridictionnel).

b) Une procédure inquisitoire

Le juge dispose des pouvoirs d'investigation les plus étendus pour procéder à toutes les recherches destinées à s'assurer de la réalité, de la régularité et de l'utilité des opérations qui sont décrites dans les comptes. C'est lui qui dirige la procédure, ce qui n'est pas le cas dans une procédure accusatoire.

Les rapporteurs chargés de l'instruction peuvent non seulement mener des enquêtes sur pièces mais également sur place.

c) L'enquête sur pièces

C'est à travers les comptes et les pièces justificatives produits que les juges vont pouvoir apprécier la régularité de la gestion par les services de l'Etat et les organismes publics et en suivre l'évolution.

Les pièces auxquelles il est fait référence sont nombreuses et variées et couvrent en général les volets budgétaire, financier, administratif, patrimonial.

d) L'enquête sur place

Le magistrat de la Cour des comptes peut se rendre sur place et interroger aussi bien le comptable que les gestionnaires à tous les niveaux. Il peut poser toutes questions susceptibles de préciser le rapport qu'il présentera à la Cour.

Toutes les personnes interrogées sont déliées de l'obligation de réserve. L'équipe peut vérifier toutes les fournitures, les matériels et les travaux et visiter les immeubles bâtis ou non bâtis. Cette enquête peut se poursuivre auprès d'autres administrations, sociétés et organismes privés.

e) Une procédure contradictoire

Pour éviter à la Cour d'avoir une vue unilatérale des affaires, les ordonnateurs et les comptables sont appelés à faire valoir leurs moyens (s'expliquer, se justifier) avant que la Cour ne statue définitivement.

f) Une procédure secrète

Les investigations de la Cour sont secrètes. Cette règle vise à protéger la réputation des personnes, la sûreté de l'Etat et les intérêts financiers des organismes soumis au contrôle en évitant de divulguer de simples soupçons que la contradiction pourrait dissiper et de propager des informations pouvant mettre en péril la sûreté de l'Etat ou la situation des entreprises contrôlées à l'égard de la concurrence. Les audiences ne sont, en général, pas publiques.

g) Une procédure écrite

Tous les actes de la procédure doivent être présentés par écrit : reddition des comptes, résultats de l'instruction, conclusions du ministère public, arrêts, réponses aux observations.

h) Des délibérations collégiales

Les décisions sont rendues par une formation de jugement composée d'au moins trois magistrats assistée d'un ministère public et du greffe. La collégialité de la délibération assure la crédibilité des travaux de la Cour.

i) Des pouvoirs propres de sanctions

De manière générale, les modalités de répression varient selon la nature des fautes et irrégularités commises et la qualité de leurs auteurs. La Cour peut :

- ✓ exercer un pouvoir propre de sanction en infligeant, par un arrêt, des sanctions pécuniaires (amendes, débets) aux ordonnateurs coupables de gestion de fait ou de faute de gestion et aux comptables publics ;
- ✓ transmettre aux tribunaux les constatations qui sont de nature à entraîner la mise en jeu de la responsabilité pénale des auteurs des errements constatés ;
- ✓ saisir les autorités hiérarchiques en vue des sanctions administratives à prendre à l'encontre des ordonnateurs ayant commis certaines irrégularités ;
- ✓ publier les rapports pour nourrir le contrôle citoyen.

Les prérogatives de sanctions propres à la Cour des comptes sont :

- ✓ le débet : la Cour décide d'engager la responsabilité personnelle et pécuniaire d'un comptable public. La décision met à la charge dudit comptable le montant du déficit objet du débet. Le comptable est tenu de se libérer de sa dette avec les intérêts de droit au taux légal, faute de quoi il ne pourra obtenir décharge de responsabilité, ni quitus de sa gestion ;
- ✓ l'amende pour retard dans la production des comptes ou pour non réponse dans les délais aux injonctions ;
- ✓ l'amende pour gestion de fait ou pour faute de gestion ;
- ✓ l'amende pour outrage à l'audience ;
- ✓ l'amende pour entrave à l'action de la Cour.

3 - Des résultats très insuffisants

L'examen des sécurités établies sur les finances publiques montre que formellement et à l'identique de l'ancien colonisateur, le système de gestion des finances publiques en vigueur en Afrique francophone occidentale avant les réformes de l'UEMOA est encadré par un certain nombre de principes et de règles dont la mise en œuvre effective est censée assurer la bonne gestion.

Ces principes et normes de gestion sont contenus dans divers textes relatifs aux finances publiques pris au lendemain de l'accession des pays de l'Afrique occidentale francophone à la souveraineté internationale, en particulier les lois organiques relatives aux lois de finances (encore appelées constitutions financières), les textes portant procédures d'exécution du budget et règlement général sur la comptabilité publique.

Les fonctions classiques du juge des comptes, que l'on retrouve dans les textes organiques des juridictions financières africaines ont

malheureusement été très peu mises en œuvre au cours du demi-siècle écoulé.

Quel que soit le pays considéré, les attributions juridictionnelles et non juridictionnelles des sections et chambres des comptes des cours suprêmes africaines sont restées très limitées d'application, les effets très modestes et leur perception presque nulle au sein de l'opinion. La raison est bien simple. Privées de cadre organisationnel adéquat et surtout des ressources humaines compétentes et suffisantes, les Juridictions financières de l'UEMOA n'ont même pas pu assurer la couverture du tiers de leurs champs de compétence. Certains pays comme le Bénin n'ont même pas assuré un seul apurement du compte de gestion de l'Etat depuis leur accession à l'indépendance. En général leur effectif ne dépasse guère la trentaine alors même que les montants en jeu portent chaque année sur des centaines de milliards. Le tableau ci-dessous présente en 2014 l'effectif des conseillers rapporteurs en charge entre autres du contrôle du budget de l'Etat.

Tableau n°1 : Effectif des magistrats rapporteurs des Juridictions financières de l'UEMOA en 2014 (en milliards de francs)

Etats	Montant budget en 2013	Nombre de magistrats rapporteurs en 2014
Bénin	1 007	4
Burkina Faso	1 636	24
Côte d'Ivoire	3 883	23
Guinée Bissau	152	14
Mali	1 007	16
Niger	1 448	20
Sénégal	2 531	22
Togo	779	23

Source : Résultats d'enquête

Le professeur Jean-Pierre DUPRAT[18] a pu écrire en 1989 dans un article intitulé L'activité des Cours et Chambres des comptes africaines : *« Lorsque le constituant crée une Chambre des comptes au sein de la Cour suprême, son existence peut demeurer toute théorique. »* Il a ajouté plus loin parlant toujours de la Chambre des comptes : *« les*

[18] In Les Cours suprêmes en Afrique ; Tome II ; éd. Economica ; mai 1989. page175

dispositions constitutionnelles et législatives gardèrent, souvent, une fonction purement symbolique. »

4 – Les effets de l'insertion des Chambres des comptes dans les Cours suprêmes ouest-africaines

L'insertion des Chambres ou Sections des comptes dans les Cours suprêmes en Afrique francophone ouest-africaine a eu des conséquences préjudiciables au développement de la démocratie financière en Afrique occidentale francophone. Il a été noté dans ces juridictions sous tutelle:

- ✓ que très peu de ressources humaines ont été déployées à leur profit ;
- ✓ que la professionnalisation de l'audit public externe a été reléguée au second plan ;
- ✓ qu'aucun souci de couverture du champ de compétence des juridictions financières n'a été observé ;
- ✓ que les comptes de gestion n'ont pas été produits annuellement à la juridiction par les gestionnaires publics ;
- ✓ que l'apurement des gestions n'a pas été assuré ;
- ✓ que la peur du gendarme n'a pas habité les gestionnaires publics (ordonnateurs et comptables).

En effet, occupés à mettre en place les fondamentaux d'une république (institutions politiques) dans un contexte de ressources humaines qualifiées non disponibles, les décideurs du lendemain des indépendances n'ont pas vu l'urgence d'un bon mécanisme de reddition des comptes, reddition des comptes au centre duquel se trouve la juridiction financière. Par la suite l'assimilation de la

juridiction financière à une juridiction judiciaire a achevé ce bébé dont l'accouchement se présentait difficile.

Avec le recul, on peut regretter la légèreté de la décision prise à l'indépendance de créer dans les pays de l'Afrique francophone des Cours suprêmes regroupant juridictions contentieuses (administrative, judiciaire et constitutionnelle) et financière.

A l'analyse, l'intégration des juridictions financières ouest-africaines naissantes dans les Cours suprêmes n'a pas tenu compte des spécificités de cette entité. En effet, que ce soit au niveau de l'objet, de la qualification requise pour ses animateurs que des procédures suivies, les particularités de la juridiction financière sont prégnantes.

En ce qui concerne l'objet, les contrôles de la juridiction financière visent le bon emploi des fonds publics et l'information des citoyens qui, par leurs contributions diverses, mettent les moyens à la disposition des pouvoirs publics pour le fonctionnement de l'Etat et l'exécution des programmes de développement. Il en est autrement des autres juridictions qui sont chargées de régler les différends entre les personnes (juridiction judiciaire) ou entre les citoyens et l'Etat (juridiction administrative). C'est dire qu'aussi bien dans l'esprit que dans la démarche, le juge financier est différent du juge judiciaire et du juge administratif.

Au niveau de la qualification requise, la matière première du juge des comptes demeure les comptes de l'Etat et des autres organismes publics (comptes de gestion, comptes administratifs, états financiers appuyés d'annexes). L'audit aussi est sa tasse de thé en ce qu'il doit être en mesure de disséquer les systèmes et pratiques de gestion des entités publiques quel que soit le domaine considéré. Le juge des

comptes a des attributions juridictionnelles (contrôle des comptes des comptables publics) et non juridictionnelles (contrôle de la gestion des services de l'Etat et des organismes publics) pour lesquelles elle se comporte exactement comme un cabinet d'audit privé. Les affaires que le juge financier est appelé à instruire et à juger requièrent donc la connaissance approfondie non seulement des règles du droit financier mais également et surtout des modes opératoires conduisant à l'élaboration d'un compte par la maîtrise des matières comme la comptabilité, l'analyse financière, les finances publiques etc. : le juge des comptes doit aimer les chiffres.

Au niveau des procédures, la Cour des comptes est juge de droit commun de tous les comptes publics avec cette particularité qu'elle se saisit d'office, en l'absence même de litige (ou même de la présomption d'un problème) et non par le moyen d'un recours. Les décisions de la juridiction des comptes sont en règle général rendues hors la présence des justiciables qui ne produisent aucun mémoire ni ne sont défendus par aucun avocat. La procédure est essentiellement écrite et repose sur l'exploitation des éléments contenus dans les comptes appuyés des pièces justificatives. Le juge des comptes cumule la fonction de juge de l'instruction et celle de juge du fond. Outre la connaissance des disciplines techniques telles que la comptabilité, les finances publiques, l'économie, la gestion…, le juge des comptes doit maîtriser la démarche d'audit pour être en mesure de conduire, selon les normes admises, l'examen d'un compte ou d'une gestion, d'élaborer le rapport qu'il doit soutenir en personne à l'audience conformément à la procédure des juridictions financières. Plusieurs arrêts sont rendus sur une même affaire (arrêt provisoire et arrêt définitif).

Il faut le comprendre dès à présent, le déficit d'activités des chambres des comptes des Etats africains francophones a alimenté la mauvaise gestion et la corruption.

CHAPITRE 3 : CONTROLES ET CORRUPTION

Les actes attentatoires aux ressources publiques peuvent être regroupés en deux catégories : ceux résultant de la corruption et ceux imputables à la mauvaise gestion.

1 – Qu'est-ce que la corruption et la mauvaise gestion?

En droit pénal, la corruption est *« un comportement pénalement incriminé par lequel sont sollicités, agréés ou reçus des offres, promesses, dons ou présents, à des fins d'accomplissement ou d'abstention d'un acte, d'obtention de faveurs ou d'avantages particuliers. »*[19]

Le petit Robert définit la corruption comme étant *« l'emploi de moyens condamnables pour faire agir quelqu'un contre son devoir, sa conscience. »* Mais c'est dans le Larousse qu'il faut rechercher les fondements de la corruption. Ce mot vient du latin corruptio et signifie dans son sens ancien pourrissement. La corruption se situe ainsi dans la sphère de la morale ; l'acte que l'on qualifie de corruption est un acte d'avilissement, de perversion, de souillure et de vice.

La corruption est donc un phénomène d'une grande complexité qu'il importe de bien cibler pour prétendre le combattre avec efficacité. Dans tous les cas, il s'agit d'avantages obtenus par la mise en œuvre

[19] Lexique des termes juridiques, Dalloz, 10ème édition, 1995, p. 166

d'une pratique non conforme à la morale ou à la réglementation. Ainsi définie, la corruption englobe le vol, la concussion, l'abus de confiance, la prévarication, l'extorsion de fonds, la collusion, la fraude, le graissage de patte, l'arnaque et la magouille. La liste n'est pas exhaustive. Tous ces actes ont en commun que leur fait générateur est une dégradation morale qui pousse à s'approprier un bien par un moyen non recommandable.

La mauvaise gestion est une gestion effectuée en marge des normes établies, des principes porteurs de protection du patrimoine. Une bonne gestion repose avant tout sur le respect des textes et la recherche de l'efficacité, de l'efficience dans les actes quotidiens. Le bon gestionnaire développera les pratiques lui permettant d'atteindre les objectifs de l'organisation en utilisant seulement les ressources nécessaires et acquises aux prix avantageux. La mauvaise gestion peut relever d'une insuffisance de connaissances ou purement d'une incompétence.
Mais si le défaut d'intention de nuire peut être évoqué dans le cas de la mauvaise gestion, il n'en demeure pas moins que celle-ci peut provoquer des effets aussi dramatiques que la corruption.

Par son incompétence, un cadre qui ferait perdre des millions de francs à la collectivité publique du fait d'une mauvaise décision est aussi dangereux qu'un autre qui rechercherait des failles dans le système mis en place pour se procurer ou procurer à autrui des avantages injustifiés sur les ressources de la collectivité.

Du mauvais gestionnaire ou du corrompu, lequel est le plus blâmable ? Là n'est pas la question. Une chose est sûre : les deux ont en commun la déperdition des ressources publiques et l'appauvrissement des

citoyens. Ils s'écartent tous les deux des normes établies pour la bonne gestion des finances publiques.

Selon Robert KLITGAARD, « *les comportements illicites fleurissent quand les agents ont sur les usagers un pouvoir exclusif, quand ils disposent d'une grande marge de pouvoir discrétionnaire et quand leur responsabilité devant le chef est faible. »*[20] Il s'en dégage l'équation suivante:

Corruption = Monopole + Pouvoir discrétionnaire - Responsabilité.

Passons en revue les variables explicatives de la corruption selon le modéliste.

Le monopole est une situation dans laquelle l'usager d'un service public ne peut obtenir satisfaction qu'à un lieu et auprès d'un agent public donné. Le monopole rend donc incontournable l'interlocuteur direct de l'usager et l'oblige à accepter toutes sortes de transactions pour obtenir satisfaction dans les meilleurs délais. A titre d'illustration, si l'agent en charge de la délivrance des extraits de casier judiciaire peut, par des artifices vous obliger à lui donner des intéressements pour le « service à rendre », la multiplicité des boutiques de coiffures vous dispense de telles sujétions lorsque vous avez besoin de vous faire un nouveau look.

En ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire, pouvoir donné à un agent public investi d'une certaine responsabilité, de prendre et d'appliquer une décision sans en référer à personne, il est vecteur d'une propension naturelle à l'excès et au favoritisme. Ainsi, un

---

[20] Robert KLITGAARD, Combattre la corruption, Nouveaux Horizons, février 1997, p. 81.

ministre de la République peut passer allègrement outre l'avis de la commission de dépouillement et d'examen des offres et notifier l'adjudication d'un marché public à un entrepreneur indélicat.

La responsabilité est le devoir de répondre des actes posés, c'est-à-dire d'en assumer les résultats qu'ils soient positifs ou négatifs. Elle est morale et individuelle mais aussi mue par des considérations sociales.

On insistera ici sur le fait que le professeur KLITGAARD précède la responsabilité du signe négatif pour traduire son absence ou sa dilution. L'absence ou la dilution de responsabilité assure l'impunité. Ainsi en est-il des condamnations de l'Etat du fait du non-respect d'une clause contractuelle par un responsable administratif, mais demeurés sans aucune action récursoire.

Les travaux du Professeur éclairent sur le phénomène en même temps qu'ils donnent les solutions pour lutter contre le fléau. Puisque les déterminants de la corruption sont connus, c'est sur eux qu'il faut agir pour faire reculer le phénomène. La lutte contre la corruption passe donc par l'inversion de l'importance des facteurs explicatifs identifiés par KLITGAARD.

2 - La corruption, une réalité bien ouest-africaine

Il n'est point besoin de faire l'état des lieux de la corruption en Afrique occidentale francophone. Le phénomène ne recule pas et les Etats de l'UEMOA se retrouvent en profondeur du classement de Transparency International (voir Tableau). Ce qui dénote de l'échec des actions menées jusqu'ici.

Tableau n° 2 : Classement Indice de Perception de la Corruption des pays de l'UEMOA

Pays	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Bénin	94 ème	94 ème	100 ème	110 ème	106 ème	96 ème
Burkina Faso	83 ème	83 ème	100 ème	98 ème	79 ème	80 ème
Cote d'Ivoire	136 ème	130 ème	154 ème	164 ème	154 ème	-
Guinée Bissau	163 ème	150 ème	154 ème	154 ème	162 ème	158 ème
Mali	127 ème	105 ème	118 ème	116 ème	111 ème	96 ème
Niger	106 ème	113 ème	134 ème	123 ème	106 ème	115 ème
Sénégal	77 ème	94 ème	112 ème	105 ème	99 ème	85 ème
Togo	123 ème	128 ème	143 ème	134 ème	111 ème	121 ème
Nombre de pays classés	177	174	182	178	180	180

Source : Rapports IPC /TI

Ce tableau peu reluisant incite à une prise de conscience pour lutter contre le phénomène de la corruption et engager le développement de la zone. Car il n'est point de développement durable dans un système qui génère le développement de la corruption.

3 – Et pour lutter contre la corruption

Si on reste dans la modélisation proposée par le professeur KLITGAARD, pour lutter contre la corruption, il faut agir sur ses facteurs explicatifs. Ainsi, il faut :

- ✓ réduire M (le monopole) ;
- ✓ réduire D (le pouvoir discrétionnaire) ;
- ✓ accroître R (la responsabilité).

La réduction du monopole et du pouvoir discrétionnaire passe par la possibilité pour le citoyen confronté à des pressions corruptives de pouvoir se référer à une instance vertueuse et d'obtenir une solution.

L'accroissement de la responsabilité ne peut s'obtenir sans une définition claire des rôles et surtout un fonctionnement optimal d'un système de contrôle qui administre des sanctions aussi bien positives que négatives dans toutes les sphères de la gestion publique.

L'approche systémique que propose le professeur recoupe d'ailleurs celle élaborée et publiée par Transparency International à la fin du siècle dernier et connue sous l'appellation de Système National d'Intégrité (SNI). Pour cette ONG bien connue, la lutte contre la corruption doit se traduire par la mise en œuvre de mécanismes de responsabilité, de transparence, de prévention et de sanction au niveau de l'ensemble des animateurs de la démocratie que sont

l'Exécutif, le Législatif, le Judiciaire, les organes de contrôle, les médias, la société civile, l'administration publique, le secteur privé, etc.

Ainsi, au lieu de considérer chaque institution (par exemple le secteur judiciaire) ou chaque règle pratique séparément des autres et de se concentrer alors sur la mise en place de programmes autonomes et isolés de réformes, on prend en considération leur interrelation, leur interdépendance et leur efficacité conjuguée dans une approche globale. Par exemple, quel sera le bénéfice d'un secteur judiciaire propre et sain disposé à garantir l'Etat de droit si les organes d'enquêtes, les forces de police et les autorités carcérales sont corrompues ?

Que ce soit dans la démarche explicative du professeur KLITGAARD ou dans l'approche systémique de Transparency International, le contrôle et plus particulièrement le contrôle externe tient une place de choix. C'est ce contrôle qui met en exergue les méfaits des situations de monopole et de pouvoir discrétionnaire. C'est encore à lui qu'incombe, en premier chef, l'établissement de la responsabilité des gestionnaires publics.

Comme il est développé plus haut, en matière financière, la responsabilité des gestionnaires publics est, en principe, établie de façon systématique et impartiale chaque année au niveau de la juridiction financière et devrait s'accompagner de l'application des sanctions par elle-même, par les tribunaux judiciaires, les autorités administratives, voire les citoyens. La lutte contre la corruption ne s'aurait donc s'accommoder de mesures ponctuelles et de comités ad hoc. Elle doit être recentrée sur les institutions démocratiques de contre-pouvoir avec pour axe central la reddition permanente des comptes.

Mais pour que ce système ait une chance de prospérer ou plus précisément pour lutter efficacement contre la corruption, il y a un pré requis: c'est la volonté, politique. Les élus voyous constituent l'obstacle principal, sinon unique à la lutte contre la corruption. Aussi, le peuple démocratique devrait-il réfléchir par deux fois avant d'accorder son suffrage aux candidats aux charges publiques.

A propos de la volonté politique, il est plus indiqué de proposer à réflexion cet extrait des auteurs du Hui-nan Tzu quelque 122 ans avant Jésus-Christ rapporté par Robert KLITGAARD[21]: *« Le succès ou l'échec dépendent de celui qui régit le pays. Si la chaîne d'arpentage est droite, alors le bois sera rectiligne, non parce qu'un effort spécial aura été fait, mais parce que ce par quoi la chaîne est régie produit cet effet. De la même manière, si celui qui règne est sincère et droit, alors d'honnêtes fonctionnaires serviront son gouvernement et les gredins se cacheront. Mais, s'il n'est pas droit, alors les malfaisants l'emporteront et les hommes loyaux iront vivre retirés du monde.»*

Comme on le voit, relativement aux attendus d'une gestion démocratique des finances publiques, l'Afrique francophone est loin du compte.

A l'analyse, et au regard du système anglo-saxon, le système français de gestion des finances publiques est critiquable pour son fameux principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable et des procédures lourdes qu'il entraîne. Il est même possible qu'il ne favorise point la fluidité qui devrait caractériser une gestion axée sur les résultats qui est une évidence dans le système anglo-saxon. A défaut d'une remise en cause complète du système, ce qui serait

[21] Op. cit.

ingérable étant donné les liens historiques, économiques et institutionnels avec le système colonial, il est important que les Etats de l'UEMOA s'attèlent à la mise en œuvre des réformes préconisées. Même si cela prenait beaucoup plus de temps que prévu, les bases d'une meilleure gestion des fonds publics et peut-être de la démocratie financière seraient ainsi jetées.

QUATRIEME PARTIE: L'EXECUTIF : LA LOCOMOTIVE DE LA MISE EN ŒUVRE DES REFORMES COMMUNAUTAIRES

Les directives de l'UEMOA de 2009 se veulent inscrites dans la modernité et porteuses de plus d'espoir dans leur mise en œuvre, du moins de la part des géniteurs de la réforme qui espèrent pour la zone une gestion plus rigoureuse et transparente des finances publiques. Ces directives sont au nombre de six auxquelles se sont ajoutées en 2011, la directive n°01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales et, en 2012, la directive n°03/2012/CM /UEMOA portant comptabilité des matières au sein de l'UEMOA.

Le champ initial du cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA se trouve ainsi élargi, le nombre des directives étant passé de six à huit.

Mais l'adoption des directives restera dans la sphère des déclarations d'intention si les exécutifs, les juridictions financières, les législatifs et les citoyens des différents Etats ne posaient les actes nécessaires pour la refonte du système en place. C'est sur ces chantiers que des doutes existent.

CHAPITRE 1 : LE NOUVEAU CADRE HARMONISE DES FINANCES PUBLIQUES

Le nouveau cadre harmonisé est constitué en fait d'une directive faîtière, la directive n°02/2009/CM/UEMOA portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA et de sept autres directives qui traitent chacune des aspects techniques auxquels se réfère leur objet respectif. Ces directives couvrent les volets juridique, comptable et statistique.

1 - Directive n°02/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant code de transparence

Le Code de transparence est un véritable socle de la promotion de la bonne gouvernance en général qui aborde des domaines très variés, à savoir :

- ✓ le financement public des partis politiques ;
- ✓ la lutte contre la corruption ;
- ✓ la répression de l'enrichissement illicite ;
- ✓ l'exploitation effective, par les Cours des comptes des Etats, des déclarations des biens, au début et à la fin des fonctions impliquant des responsabilités financières et/ou politiques ;
- ✓ l'interdiction de postuler un mandat électif à tout gestionnaire de deniers publics qui ne serait pas sorti de fonction ;
- ✓ la création de Cours des comptes autonomes.

Le code de transparence consacre, en amont, les principes fondamentaux devant régir la gestion des finances publiques dans un

Etat de droit, à savoir : la légalité, la transparence, le contrôle démocratique et la responsabilité.

A ce titre, le code de transparence exige des acteurs de la gestion publique, notamment de la gestion des finances publiques, des obligations en matière de transparence, d'information, d'intégrité. Il accorde, en outre, une place de choix aux citoyens, en leur permettant d'exercer leur droit de regard sur la gestion publique en général et d'animer un débat public sur la gestion des finances publiques. Son champ organique s'étend à la gestion des biens de l'Etat et à celle des biens des collectivités territoriales et des établissements publics nationaux et locaux.

Suivant son contenu technique, le code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA traite de sept sujets majeurs, à savoir :

- ✓ la légalité et la publicité des opérations financières publiques ;
- ✓ les attributions et responsabilités des institutions ;
- ✓ le cadre économique ;
- ✓ l'élaboration et la présentation des budgets publics ;
- ✓ la mise en œuvre des recettes et des dépenses ;
- ✓ l'information du public ;
- ✓ l'intégrité des acteurs.

Au regard des principes et règles de gestion des finances publiques prônés au sein de l'UEMOA, le code de transparence s'inscrit dans une option de respect de la réglementation, de protection des citoyens, contribuables et fonctionnaires, et de défense de certaines valeurs, notamment :

- ✓ la protection des contribuables, par l’instauration de règles claires et connues des citoyens et par la moralisation de la gestion des finances publiques basée, entre autres, sur le respect de la réglementation, l’appel à la concurrence, la publicité et l’égalité de traitement des soumissionnaires aux marchés de l’Etat ;
- ✓ la clarification des compétences et des attributions et responsabilités des trois pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire (Cour des comptes) impliqués dans la gestion des finances publiques, notamment le renforcement des compétences du Parlement et celles de la juridiction financière, ainsi que le renforcement du rôle et de la place du ministre en charge des finances, à travers des prérogatives spécifiques qui lui sont conférées par rapport aux autres ministres, en matière de régulation budgétaire, de gestion de la trésorerie de l’Etat et de la centralisation des informations budgétaires, financières et comptables de l’Etat ;
- ✓ l’affirmation d’une vision pluriannuelle qu’il convient d’avoir de la gestion des finances publiques, en prévision comme en exécution, sur la base d’un cadre global de politique macroéconomique, financière et budgétaire à moyen terme, incluant la gestion de la dette publique, tel que préconisé par le Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité adopté par l’Union ;
- ✓ le respect de tous les principes budgétaires, y compris le principe de la sincérité, suivant lequel les budgets annuels doivent être élaborés avec des prévisions réalistes et sincères, tant en recettes qu’en dépenses ;

- ✓ l'obligation faite aux gestionnaires des finances publiques d'observer une transparence au niveau des documents et du processus de gestion des finances publiques, d'instaurer des contrôles internes adéquats et efficaces et de soumettre les comptes publics à des contrôles externes, notamment celui exercé par une Cour des comptes nationale indépendante du pouvoir exécutif ;
- ✓ l'obligation de la publication dans les délais appropriés, d'informations sur les finances publiques, à travers des mécanismes et dispositifs incluant un calendrier de diffusion des informations nécessaires sur les finances publiques ;
- ✓ l'adoption d'un code prévoyant des règles et sanctions ainsi que la garantie aux fonctionnaires des administrations et services en charge notamment de la gestion des finances publiques, des conditions financières, matérielles et morales nécessaires.

Il convient de noter que les préoccupations de l'UEMOA que véhicule ce code s'inspirent, pour une large part, de celles exprimées par le Fonds Monétaire International (FMI) dans son manuel « Code de bonnes pratiques en matière de finances publiques », adopté, en 2007.

2 - Directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances

La directive portant lois de finances au sein de l'UEMOA fixe les règles se rapportant au contenu, à la présentation, à l'élaboration, à l'adoption, à l'exécution et au contrôle des lois de finances.

Elle détermine les conditions dans lesquelles est arrêtée la politique budgétaire, à moyen terme, pour l'ensemble des finances publiques,

puis énonce les principes relatifs à l'exécution des budgets publics, à la comptabilité publique et aux responsabilités des agents publics intervenant dans la gestion des finances publiques.

Elle renvoie les modalités d'application de la plupart de ses dispositions à des développements spécifiques contenus dans les directives portant règlement général sur la comptabilité publique, nomenclature budgétaire de l'Etat, plan comptable de l'Etat et tableau des opérations financières de l'Etat. De ce point de vue, la directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances, représente, au regard du nouveau cadre harmonisé des finances publiques, une « constitution financière », dont les modalités d'application sont abordées dans les autres directives du nouveau cadre harmonisé des finances publiques.

Les prescriptions contenues dans la directive portant lois de finances couvrent divers aspects tels que :

- ✓ le domaine et la classification des lois de finances ;
- ✓ le contenu de la loi de finances de l'année ainsi que la présentation des différentes lois de finances ;
- ✓ le cadre macroéconomique des lois de finances ;
- ✓ la procédure d'élaboration et de vote des lois de finances ;
- ✓ les règles fondamentales de mise en œuvre des budgets publics ;
- ✓ les mécanismes du contrôle parlementaire et juridictionnel, ainsi que les responsabilités en matière d'exécution des budgets publics.

Cette directive constitue, avec celle portant règlement général sur la comptabilité publique, le volet juridique du cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA.

3 - Directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique

La directive portant règlement général sur la comptabilité publique fixe les règles fondamentales régissant l'exécution des budgets publics, ainsi que la comptabilité, le contrôle des opérations financières et la gestion des deniers, valeurs et biens appartenant ou confiés à l'Etat et à ses établissements publics à caractère administratif.

Elle est également applicable aux collectivités locales et à leurs établissements, ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale, sous réserve des textes particuliers qui les régissent.

La directive portant règlement général sur la comptabilité publique précise notamment :

- ✓ les acteurs chargés de la gestion des budgets publics, en l'occurrence les ordonnateurs et les comptables, ainsi que leurs responsabilités respectives ;
- ✓ les différentes natures d'opérations relatives à l'exécution du budget, à savoir, les opérations de recettes et de dépenses, les opérations de trésorerie, les opérations sur le patrimoine, ainsi que leur justification ;
- ✓ les différentes comptabilités tenues dans le cadre de l'exécution du budget (comptabilité budgétaire, comptabilité générale de l'Etat, comptabilité des matières, valeurs et titres) et les comptes élaborés à cet effet ;
- ✓ les mécanismes de contrôle de l'exécution du budget.

4 - Directive n°8/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant nomenclature budgétaire de l'Etat

La directive portant nomenclature budgétaire de l'Etat fixe les principes fondamentaux de présentation du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor des Etats membres de l'UEMOA. A ladite directive, est annexée une nomenclature commune à tous les Etats membres de l'Union, celle-ci en fait partie intégrante.

Elle classe les opérations budgétaires de recettes, selon leur nature et éventuellement selon leur source, les opérations de dépenses selon les classifications administrative, par programme, fonctionnelle et économique.

La nomenclature budgétaire ainsi définie pour les classifications des recettes et des dépenses constitue un cadre de référence obligatoire.

Cette directive se rapporte, comme la directive portant plan comptable de l'Etat, au volet comptable du cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA.

5 - Directive n°09/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant plan comptable de l'Etat

La directive portant plan comptable de l'Etat détermine l'objet de la comptabilité générale de l'Etat et les normes, règles et procédures relatives à sa tenue et à la production des comptes et états financiers de l'Etat. A ladite directive est annexé un plan comptable qui en fait partie intégrante. Elle s'applique à l'administration centrale et à ses établissements publics à caractère administratif.

La comptabilité générale de l'Etat a pour objet la connaissance exacte et sincère de son patrimoine et des opérations qu'il effectue, en fonction des droits et obligations qui lui sont reconnus. Une telle comptabilité retrace toutes les opérations ayant un impact sur la situation patrimoniale de l'Etat, notamment la variation des stocks, les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie. Cette comptabilité générale de l'Etat s'inspire des normes internationales, notamment du Système Comptable Ouest Africain (SYSCOA).

La directive portant plan comptable de l'Etat traite, entre autres :

- ✓ des normes comptables, du système d'information comptable et des états comptables et financiers ;
- ✓ des règles et méthodes d'amortissements et de provisions ;
- ✓ des règles d'évaluation et de détermination du résultat.

6 - Directive n°01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales

La directive portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA fixe les règles et principes fondamentaux régissant le cadre budgétaire et comptable des collectivités décentralisées, ci-après désignées « collectivités territoriales ».
Selon les réglementations nationales, le terme « collectivités territoriales » signifie collectivités locales ou collectivités décentralisées.

La directive définit les collectivités territoriales comme des entités décentralisées qui s'administrent librement par des conseils élus. Elles sont dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

A cette directive sont annexés la nomenclature budgétaire et le plan comptable des collectivités territoriales des Etats membres de l'UEMOA, qui en constituent parties intégrantes.

La directive portant régime financier des collectivités territoriales, tout comme la directive portant comptabilité des matières, constituent un complément des volets juridique et comptable du cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA.

7 - Directive n°03/2012/CM/UEMOA du 29 juin 2012 portant comptabilité des matières au sein de l'UEMOA

La directive portant comptabilité des matières au sein de l'UEMOA, fixe les règles d'organisation, de gestion et de contrôle de la comptabilité des matières.

Elle précise, notamment :

- ✓ la nature et les mouvements des biens sur lesquels porte la comptabilité des matières ;
- ✓ les attributions et responsabilités des acteurs et des structures chargés de la gestion des matières ;
- ✓ les procédures de gestion administrative et comptable applicables aux matières, y compris les procédures de codification et d'immatriculation ;
- ✓ les supports et documents comptables prescrits pour la gestion administrative et comptable des matières ;
- ✓ le contrôle de la gestion des matières.

8 - Directive n°10/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant tableau des opérations financières de l'Etat

La directive portant tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) fixe les principes généraux relatifs à l'élaboration et à la présentation commune des statistiques sur les opérations financières des Etats membres de l'UEMOA. Ces principes sont basés sur les normes internationales en matière de statistiques des finances publiques.

Le TOFE - UEMOA retrace, pour une période donnée, les flux des transactions, en recettes, charges, acquisitions et cessions d'actifs non financiers et financiers, augmentation et diminution de passifs aux fins d'analyse des opérations des administrations publiques.

Il convient de rappeler, ici, que l'unité administrative du système de statistique des finances publiques est l'unité institutionnelle. Une unité institutionnelle est une entité économique résidente, capable de son propre chef de posséder des actifs, de contracter des engagements et de s'engager dans des activités économiques et dans des transactions avec d'autres entités. Elle est résidente d'un pays lorsqu'elle a sur le territoire économique de ce pays un centre d'intérêt économique.

Le champ couvert par le TOFE - UEMOA est le secteur des administrations publiques composé de toutes les unités institutionnelles résidentes des administrations publiques, ainsi que des institutions sans but lucratif qui répondent aux caractéristiques d'administrations publiques.

Le TOFE - UEMOA distingue quatre types d'unités d'administrations publiques, à savoir :

- ✓ les unités budgétaires ;

- ✓ les unités de sécurité sociale ;
- ✓ les institutions sans but lucratif non marchandes ;
- ✓ les unités extrabudgétaires.

Ces unités sont regroupées en trois sous-secteurs, à savoir :

- le sous-secteur de l'administration centrale ;
- le sous-secteur de l'administration locale ;
- le sous-secteur de la sécurité sociale.

Cette directive constitue, à titre exclusif, le volet statistique du cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA.

Le nouveau cadre harmonisé des finances publiques dans l'UEMOA véhicule des innovations importantes sur les plans institutionnel, technique et opérationnel.

Sur le plan institutionnel, il prône le renforcement des compétences du Parlement en ce qui concerne le pouvoir législatif, de la juridiction financière s'agissant du pouvoir judiciaire et du Ministre en charge des finances au niveau du pouvoir exécutif, en termes de prérogatives spécifiques qui lui sont conférées par rapport aux autres ministres.

Relativement au plan technique, il vise la modernisation et l'adaptation des méthodes de gestion budgétaire et comptable de l'Etat aux exigences de la gestion axée sur les résultats.

En ce qui concerne le plan opérationnel, le nouveau cadre contribue à la mise en place dans les Etats, d'outils de gestion budgétaire, financière et comptable adaptés, en vue d'accompagner et de consacrer les deux premières catégories d'innovations.

Mises en œuvre au niveau de chacun des acteurs de la démocratie financière, les différentes réformes induites par ce cadre devraient permettre d'améliorer la gestion des finances publiques.

CHAPITRE 2 : LES PRINCIPALES INNOVATIONS

D'importantes innovations sont contenues dans les directives du nouveau cadre harmonisé des finances publiques dans l'UEMOA. Elles sont d'ordre institutionnel, technique et opérationnel.
Sur le plan institutionnel, il est prévu un renforcement des compétences du Parlement et des juridictions financières (cf. quatrième partie) mais également, d'importantes prérogatives ont été conférées au Ministre en charge des finances qui a un rôle prépondérant dans la mise en œuvre des innovations techniques (modernisation et adaptation des méthodes de gestion budgétaire et comptable de l'Etat, mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats) et opérationnelles (mise en place d'outils de gestion budgétaire, financière et comptable adaptés).

1 – Des prérogatives spécifiques conférées au Ministre des finances

Le nouveau cadre harmonisé de gestion des finances publiques confère des prérogatives spécifiques au ministre en charge des finances par rapport aux autres ministres, bien que relevant tous du pouvoir exécutif. Ainsi, le ministre chargé des finances, en dehors de sa qualité d'ordonnateur principal des crédits, des programmes et des budgets annexes de son ministère, est l'ordonnateur principal unique des recettes du budget général, des comptes spéciaux du Trésor et de

l'ensemble des opérations de trésorerie (article 66 de la directive portant lois de finances).

De plus, il est, aux termes de l'article 67 de la même directive, responsable de l'exécution de la loi de finances et du respect des équilibres budgétaire et financier définis par celle-ci. A ce titre, un pouvoir de régulation budgétaire est exclusivement dévolu au ministre chargé des finances, lequel pouvoir l'autorise, au cours de l'exécution du budget à annuler un crédit devenu sans objet au cours de l'exercice, à procéder à des annulations de crédits pour prévenir une détérioration des équilibres budgétaire et financier de la loi de finances.

Par ailleurs, le ministre en charge des finances a compétence pour subordonner l'utilisation des crédits, par les ordonnateurs, aux disponibilités de trésorerie de l'Etat, en raison des exigences d'une saine gestion de trésorerie, notamment la maîtrise des charges financières.

Il faut indiquer, qu'au-delà des prérogatives conférées au ministre des finances par la directive n°6, celui-ci a en charge, en raison du secteur concerné, le pilotage global de la réforme. Il lui faut veiller à ce que l'internalisation des directives dans le pays concerné soit réalisée à bonne date et que les activités induites par la réforme soient effectivement menées quel que soit le secteur considéré.

En dehors des innovations d'ordre institutionnel qui sont transversales, des innovations techniques et opérationnelles sont attendues de l'Exécutif.

2 - Innovations d'ordre technique

Les innovations d'ordre technique sont essentiellement axées sur la modernisation du système de gestion des finances publiques, en raison de son adaptation aux exigences de la gestion axée sur les résultats. Elles portent notamment sur les points ci-après.

a) La gestion axée sur les résultats

C'est la réforme majeure. Elle vise le passage d'un budget de moyens à un budget de résultats. Il s'agit d'une approche de gestion orientée sur la performance, c'est-à-dire, la recherche de l'efficacité, l'économie et l'efficience dans l'utilisation des ressources et l'atteinte des objectifs préalablement définis dans les programmes. Suivant le système de la gestion axée sur les résultats, le budget de l'Etat est présenté par politiques publiques, déclinées en programmes au titre desquels les crédits budgétaires sont alloués sous forme de dépenses par nature.

Les programmes mis en œuvre font l'objet d'un Projet annuel de performance joint à la loi de finances de l'année et le Rapport annuel de performance dûment élaboré par les responsables de programmes est annexé au Projet de loi de règlement.

Le responsable de programme apparaît ainsi comme un acteur clé de la réforme et chaque programme doit avoir un responsable clairement identifié. Le responsable de programme a trois missions principales:

- ✓ l'élaboration de la stratégie et du budget du programme. Le responsable de programme élabore la stratégie de son programme et fixe, en accord avec son ministre de tutelle, les objectifs et les résultats attendus. Il procède à la répartition des

crédits et des emplois qui lui sont alloués, en déterminant le niveau pertinent de déconcentration du programme ;

- ✓ le pilotage du programme. Le responsable de programme organise et conduit le dialogue de gestion. Il pilote les services chargés d'exécuter la politique publique mise en œuvre à travers le programme. Il décline les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels adaptés aux compétences de chacun des services. Il assure ainsi une démarche de performance à tous les niveaux d'exécution du programme ;
- ✓ enfin, il est chargé de la mise en œuvre du programme. A ce titre, il gère les crédits et les emplois de son programme conformément aux objectifs présentés et aux résultats recherchés et de façon compatible, dans la durée, avec les objectifs de maîtrise de la dépense publique.

Dans la mise en œuvre du programme, le responsable de programme met en place le contrôle interne et le contrôle de gestion. Il est le garant de l'exécution du programme conformément aux objectifs fixés par le ministre et il prépare le rapport annuel de performance.

b) La présentation pluriannuelle des crédits budgétaires

La programmation de l'évolution des crédits est prévue sur un horizon de trois ans, à travers de nouveaux documents budgétaires pluriannuels, en l'occurrence le document de programmation budgétaire et économique pluriannuel et du document de programmation pluriannuelle des dépenses, conformément aux dispositions de l'article 52 de la directive portant lois de finances.

c) L'application du principe de la constatation des droits et obligations

Selon ce principe, les opérations de recettes et de dépenses sont prises en compte en comptabilité au titre de l'exercice auquel elles se rattachent indépendamment de leur date d'encaissement ou de paiement.

d) La déconcentration de la fonction d'ordonnancement

La qualité d'ordonnateur principal des crédits des programmes ou de la dotation est conférée aux ministres sectoriels ou aux présidents des institutions constitutionnelles. C'est le corollaire de la gestion axée sur les résultats.

e) La fongibilité des crédits

Tout responsable de programme a en charge l'élaboration de la stratégie et du budget du programme, le pilotage du programme et le compte rendu de la mise en œuvre du programme.

La fongibilité a l'effet d'imprimer plus de souplesse dans la gestion des autorisations de crédits, et d'offrir aux responsables de programmes une marge de manœuvre nécessaire dans la mise en œuvre de chaque programme. En effet, au cours de l'exécution, les crédits sont redéployables sur décision du gestionnaire. Ce dernier a la faculté de définir, dans certaines limites, l'objet et la nature des dépenses dans le cadre du programme pour en optimiser la mise en œuvre.

Au regard de ces limites objet de l'article 15, les crédits de personnels peuvent abonder les crédits de biens et services, de transfert et d'investissement au sein d'un même programme. De même les crédits de biens et services ainsi que les crédits de transfert peuvent abonder

les crédits d'investissement. Mais la règle ne fonctionne pas dans les deux sens : les crédits destinés aux dépenses d'investissement sont intangibles : l'ordonnateur ne peut pas diminuer les dépenses d'investissement de son programme au profit des autres postes de dépenses, tout comme il ne peut utiliser des crédits de biens et services pour renforcer les crédits de personnel. On parle ainsi de fongibilité asymétrique.

f) Le renforcement de la comptabilité de l'Etat

Les documents comptables traditionnellement élaborés en matière de comptabilité de l'Etat proviennent de la comptabilité budgétaire qui ne retrace que les opérations d'exécution des recettes et dépenses dans un cadre annuel défini au budget voté et encadré par la nomenclature budgétaire.

La comptabilité de l'Etat doit permettre :

- ✓ l'information des autorités de contrôle et de gestion ;
- ✓ la connaissance et le contrôle des opérations budgétaires et des opérations de trésorerie ;
- ✓ la connaissance de la situation du patrimoine ;
- ✓ la détermination des résultats annuels ;
- ✓ le calcul du prix de revient, du coût et du rendement de l'activité des services ;
- ✓ l'intégration des opérations dans la comptabilité économique nationale ;
- ✓ des analyses économiques et financières en vue de l'établissement de ratios et tableaux de bord.

Elle doit intégrer toutes les opérations rattachées au budget de l'année, les opérations de trésorerie et les opérations sur le patrimoine faites au cours de l'année ainsi que les opérations de régularisation.

g) L'institution d'une comptabilité patrimoniale de l'Etat

Celle-ci est fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations, et tenue en partie double. Cette comptabilité générale permet de décrire le patrimoine de l'Etat et d'en suivre l'évolution, en retraçant les produits et les charges de l'Etat, ainsi que les stocks d'actifs et de passifs issus de l'exécution de son budget, de même que les opérations liées aux éléments d'actifs et de passifs de l'Etat. L'UEMOA recommande aux Etats d'organiser la comptabilité générale sur la base du principe de déconcentration en vue de la rapprocher du fait générateur et des ordonnateurs ainsi que leurs services gestionnaires. On perçoit à travers cette recommandation, la nécessité de l'institution d'un système de comptables principaux multiples.

Ces innovations d'ordre technique constituent une réponse à la quête de plus de transparence dans la gestion des finances publiques, à laquelle sont attachées, à la fois, une vision et une lisibilité à moyen terme. Il s'agit aussi, à travers elles, d'une part, d'assouplir le système de gestion des finances publiques, tout en affirmant la responsabilité des acteurs, d'autre part, de disposer, sur la situation financière et patrimoniale de l'Etat, de données complètes et fiables indispensables à une information pertinente, non seulement des gestionnaires des affaires publiques, mais aussi et surtout des citoyens, dans le but de contribuer à l'amélioration des décisions de gestion, à l'atteinte de résultats plus performants et au renforcement de la démocratie financière.

h) L'institution d'une comptabilité des matières

Bien que faisant partie intégrante de la comptabilité patrimoniale, la comptabilité des matières a fait l'objet d'un traitement particulier par l'UEMOA. Ceci procède de ce que cette comptabilité n'est pas tenue dans la plupart des Etats membres.

La comptabilité des matières est une comptabilité d'inventaire permanent ayant pour objet la description des existants, des biens mobiliers et immobiliers, des stocks autres que les deniers et valeurs de l'Etat.

Elle peut être tenue en partie simple ou en partie double et décrit l'existant et les mouvements d'entrée et de sortie concernant :

- ✓ les immobilisations incorporelles et corporelles ;
- ✓ les stocks de marchandises, fournitures ;
- ✓ les titres nominatifs, au porteur ou à ordre, et les valeurs diverses appartenant ou confiées à l'Etat ainsi que les objets qui lui sont remis en dépôt ;
- ✓ les formules, titres, tickets et vignettes destinés à l'émission ou à la vente.

La comptabilité des matières est tenue par des agents habilités par l'ordonnateur qui sont personnellement responsables pécuniaires des mouvements qu'ils ordonnent sur les éléments du patrimoine.

i) L'institution de la comptabilité analytique des coûts

C'est une innovation dont la réalisation ne sera pas objectivement effective sous peu en raison de l'état archaïque des statistiques et de

l'information financière, voire non financière dans les Etats de l'UEMOA.

En effet, la comptabilité analytique des coûts a pour objet la détermination des coûts et prix de revient des biens produits et des services rendus par l'administration, dans le cas d'espèce. Elle doit permettre de fournir des éléments d'appréciation des performances des services et surtout des budgets programmes en exécution dans les ministères.

L'administration publique dans ces pays n'est pas en état d'imputer les coûts exacts aux produits et services livrés.

3 - Innovations d'ordre opérationnel

Les innovations d'ordre opérationnel sont liées à la mise en place d'outils et de documents adaptés à la gestion budgétaire, financière et comptable prônée par le nouveau cadre de gestion des finances publiques, en vue d'accompagner et de consacrer les deux premières catégories d'innovations. Elles sont, pour l'essentiel, centrées sur de nouveaux outils de gestion des finances publiques et sur l'élaboration de documents requis.

Au titre de ces outils et documents de gestion figurent, à titre principal :

- ✓ le rapport définissant l'équilibre économique et financier de l'Etat, les résultats connus et les perspectives (article 46 alinéa 1er tiret 1 de la directive portant lois de finances) ;
- ✓ le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle couvrant une période minimale de trois ans, telle

que prévue par l'article 46 alinéa 1er tiret 3 et articles 52, 53, 54 et 57 de la directive portant lois de finances) ;

- ✓ le document de programmation pluriannuelle des dépenses, prévoyant, pour une période minimale de trois ans, à titre indicatif, l'évolution des crédits et des résultats attendus de chaque programme en fonction des objectifs poursuivis ;
- ✓ le tableau d'équilibre budgétaire et financier de l'Etat présentant les données générales de l'équilibre budgétaire et financier de l'Etat, d'une part, et faisant apparaître, entre autres, le solde budgétaire global résultant de la différence entre les recettes et les dépenses budgétaires, d'autre part (article 45 alinéa 2 tiret 5 de la directive portant lois de finances) ;
- ✓ le tableau de financement récapitulant, pour la durée de l'exercice, les prévisions de ressources et de charges de trésorerie (article 45 alinéa 2 tiret 6 de la directive portant lois de finances) ;
- ✓ le plan de trésorerie prévisionnel et mensualisé de l'exécution du budget de l'Etat (article 46 alinéa 1er tiret 2 de la directive portant lois de finances) ;
- ✓ le tableau retraçant le plafond de la variation nette des encours des emprunts à moyen et à long termes à émettre, au titre de l'exercice budgétaire, pour autorisation par la loi de finances ;
- ✓ l'état développé de l'encours et des échéances du service de la dette de l'Etat, une annexe prescrite par la stratégie d'endettement public définie par le cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique au sein de l'UEMOA ;

- ✓ les états financiers de l'Etat comprenant le bilan, le compte de résultat, le tableau des opérations financières du Trésor, le tableau des flux de trésorerie, et l'état annexé tel que prescrit par les dispositions de l'article 23 du règlement général sur la comptabilité publique ;
- ✓ le tableau des opérations financières du Trésor retraçant les dépenses et les recettes budgétaires ainsi que les financements intérieurs et extérieurs ayant permis l'exécution du budget ;
- ✓ le tableau des flux de trésorerie présentant les entrées et les sorties de trésorerie. Ces flux sont répertoriés en trois catégories : les flux de trésorerie liés à l'activité, les flux de trésorerie liés aux opérations d'investissement et les flux de trésorerie liés aux opérations de financement. Le tableau des flux de trésorerie permet, en outre, de déterminer le besoin de financement de l'Etat ;
- ✓ les rapports trimestriels de suivi de l'exécution du budget ;
- ✓ le projet annuel de performance joint au projet de loi de finances initiale et le rapport annuel de performance qui accompagne le projet de loi de règlement. Ces deux rapports s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle approche de la dépense publique, en l'occurrence celle du passage du budget de moyens à une logique de budget par objectifs encore appelée logique de gestion axée sur les résultats. Leur institution concrétise l'option de performance choisie par l'Etat, laquelle option vise surtout l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques et leur examen permet le suivi de la performance des administrations publiques.

Les différents documents et les outils de gestion mis en place pour leur élaboration constituent le gage et les supports indispensables à la

concrétisation de la plupart des principes et règles prônés par le code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA, notamment la prise en compte du cadre économique, l'élaboration et la présentation des budgets publics, la publicité des opérations financières publiques et l'information du public.

Aux innovations techniques et opérationnelles, il faut ajouter la réforme du contrôle au niveau de l'Exécutif.

4 - Le contrôle interne

Il se définit comme un ensemble de dispositifs ou processus mis en œuvre par les responsables de tous les niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités. C'est un dispositif dynamique qui repose sur une expertise régulière des risques et s'inscrit dans un processus d'amélioration continue. Dans le contrôle interne, on distingue le contrôle interne budgétaire et le contrôle interne comptable.

a) Le contrôle interne budgétaire

Le contrôle interne budgétaire repose sur l'évaluation des risques. Le gestionnaire doit mettre en place des méthodes de recensement, d'analyse et de gestion des risques budgétaires. Une cartographie des risques est établie et mise à jour régulièrement. Le contrôle interne budgétaire vise à donner une assurance raisonnable quant à l'atteinte des deux objectifs suivants :

- ✓ la qualité de la comptabilité budgétaire qui se décline selon les critères opérationnels que sont la régularité, l'exactitude, l'exhaustivité et l'imputation budgétaire correcte ;

- ✓ le caractère soutenable du budget qui se décline à travers la qualité de la programmation budgétaire initiale et qui est fondée sur des déterminants clairs avec des hypothèses réalistes et sincères dans le respect des règles et procédures. Elle doit être cohérente avec la mise en œuvre des objectifs stratégiques et le cadre pluriannuel des finances publiques. La programmation doit être mise en cohérence avec les actes de gestion et les modifications d'hypothèses intervenant en cours de gestion. Les échéanciers de paiement doivent être respectés.

b) Le contrôle interne comptable

La démarche consiste, à partir des risques comptables, à établir un diagnostic de leur maîtrise afin de déterminer, le cas échéant, les actions nécessaires à leur fiabilisation. Le contrôle interne comptable vise plus particulièrement à assurer la qualité comptable, c'est-à-dire la fidélité des comptes à la réalité économique, patrimoniale et financière.

c) Le contrôle de gestion

Il s'agit d'un système de pilotage mis en œuvre par le responsable de programme en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés, l'activité développée et les résultats obtenus, notamment par le biais d'outils comptables ou statistiques.

Le contrôle de gestion permet d'assurer à la fois :

- ✓ le pilotage des services sur la base d'objectifs et d'engagements ;
- ✓ la connaissance des coûts des activités et des résultats.

Le contrôle de gestion vise notamment à analyser la performance des activités afin d'optimiser leur pilotage. Dans cette optique, le contrôle de gestion doit essentiellement apporter les outils de connaissance des coûts des activités et des résultats permettant d'améliorer le rapport entre les moyens engagés et l'activité ou les résultats obtenus.

d) La revue des attributions du contrôleur financier

En sus de ses missions traditionnelles, en l'occurrence le contrôle a priori de la dépense (contrôle des engagements et ordonnancements), la directive portant lois de finances confie au contrôleur financier un rôle de conseil et d'appréciation sur la qualité de la gestion et la conduite de la performance des programmes à travers des formulations d'avis sur les résultats et les performances des programmes.

Le contrôleur financier a désormais la possibilité d'adapter les contrôles a priori qu'il opère, afin d'améliorer la qualité et l'efficacité de son contrôle, en fonction de l'évaluation des risques qu'il aura lui-même déterminés. Le contrôle financier a vocation à devenir un véritable contrôle des risques, adossé au contrôle interne des ministères.

Dans cette perspective, la responsabilisation des contrôleurs financiers devant le juge des comptes a été instituée et représente une des innovations de la réforme. En effet, selon l'article 79 de la directive portant lois de finances, *« Les contrôleurs financiers sont responsables, aux plans disciplinaire, pénal et civil, sans préjudice des sanctions qui peuvent leur être infligées par la Cour des comptes, du visa qu'ils apposent sur les actes portant engagement de dépenses ou les ordonnances, mandats de paiement ou délégations de crédits ».*

Sur le plan juridique, cette responsabilisation est proche de celle des ordonnateurs puisqu'il s'agit d'une responsabilité personnelle. Mais contrairement à celle des ordonnateurs, elle peut disparaître et se voir remplacée par celle du ministre chargé des finances si celui-ci autorise expressément un ordonnateur à passer outre au refus de visa d'un contrôleur financier.

Enfin, la déconcentration des compétences d'ordonnateur principal dans les ministères sectoriels et les institutions constitutionnelles a inspiré la nécessité du développement d'un réseau de contrôleurs financiers à installer aussi bien au niveau central qu'à celui des ordonnateurs secondaires situés à l'intérieur du pays.

e) La rénovation non prévue de l'Inspection Générale des Finances

Même si la Directive est restée muette sur les interventions des Inspections Générales des Finances, il est difficile d'imaginer que ces dernières ne se mettent au service de la réforme par de nouvelles orientations données à leurs interventions. Elles devraient inscrire, en complément à leurs attributions traditionnelles de veille au respect de la règlementation et de recherche des actes préjudiciables aux finances publiques, l'efficience de la dépense publique dans leurs priorités.

Il résulte de tout ceci qu'avec le nouveau contexte de la gestion budgétaire axée sur les résultats initiée par l'institution communautaire, les organes de contrôle interne devraient voir leur mission évoluer du contrôle de régularité vers un contrôle intégré de façon à :

- ✓ s'assurer de la bonne application de la méthode, du bon usage des outils, de la mise en œuvre adéquate des moyens par rapport aux fins. Ce contrôle est dit de conformité ;
- ✓ constater les résultats effectivement retenus et l'emploi judicieux des moyens (ou ressources) mis en œuvre (économie, efficacité, efficience). C'est un contrôle de performance ;
- ✓ suggérer par des recommandations, des améliorations au fonctionnement et au système de gestion et de contrôle internes.

5 – Les perceptives de la mise en œuvre des reformes par les exécutifs de l'Union

La mise en œuvre des grandes réformes qu'elles soient budgétaires, financières, statistiques initiées par l'UEMOA est de la responsabilité première de l'Exécutif. Le Traité de l'UEMOA (1994) et les directives dites de première génération (1997, 1998 et 2000) ont jeté les bases d'une prise de conscience de la nécessité d'établir et de respecter des principes et règles pour la gestion financière publique en Afrique occidentale francophone. Malheureusement ces directives n'ont pas suscité un grand enthousiasme auprès des pouvoirs publics des Etats, malgré les engagements pris par eux et les relances de l'institution communautaire.

Tirant leçon des insuccès dans l'internalisation des directives de première génération , les autorités communautaires, en faisant adopter par le Conseil des ministres en 2009, le nouveau cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA, ont prévu des mesures d'accompagnement pour la transposition de l'ensemble des directives dans les délais prévus, c'est-à-dire au 31 décembre 2011 et leur mise en œuvre intégrale au 31 décembre 2016 sauf pour

l'application du principe de la constatation des droits et obligations régissant la comptabilité générale pour laquelle un délai supplémentaire de deux ans est accordé.

A cet effet, la Commission de l'UEMOA a établi un ambitieux programme de onze milliards de francs permettant, avec l'appui des partenaires techniques et financiers, d'accompagner les Etats membres de l'Union dans la mise en œuvre des réformes des finances publiques. Ce programme qui s'étend sur la période 2010 à 2017 comporte six composantes à savoir :

- ✓ communication et dissémination ;
- ✓ formation ;
- ✓ transposition des directives dans les droits nationaux ;
- ✓ suivi/évaluation de la transposition des directives ;
- ✓ adaptation et renforcement des systèmes d'information ;
- ✓ mise en œuvre des réformes des finances publiques.

Il est attendu de la mise en œuvre de ces mesures au niveau de chaque Etat membre, la transposition effective des directives et leur mise en œuvre dans les délais, le renforcement des capacités humaines et matérielles et l'assurance du pilotage des réformes institutionnelles.

En dépit de la conception et de la mise en œuvre de ce programme, le point fait par la Commission, de la prise des textes internes par les huit Etats membres à fin septembre 2013 n'est guère encourageant :

- ✓ directive portant code de transparence dans la gestion des finances publiques, trois Etats (Burkina Faso, Mali et Sénégal) ;
- ✓ directive portant lois de finances, quatre Etats (Bénin, Mali, Niger et Sénégal) ;

- ✓ directive portant règlement général sur la comptabilité publique, deux Etats (Niger et Sénégal) ;
- ✓ directive portant nomenclature budgétaire de l'Etat, deux Etats (Niger et Sénégal) ;
- ✓ directive portant plan comptable de l'Etat, deux Etats (Niger et Sénégal) ;
- ✓ directive portant tableau des opérations financières de l'Etat, deux, Etats (Niger et Sénégal).

Au total, à mars 2014, seuls le Sénégal et le Niger ont réussi la transposition des six directives et trois Etats, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau et le Togo n'ont pris aucun texte alors que la date limite pour l'internalisation des directives était fixée au 31 décembre 2011.

Ce constat n'incite guère à l'optimisme dans la réalisation effective des réformes communautaires surtout si l'on revisite l'objectif principal visé qui est le passage d'une archaïque à une gestion axée les résultats avec une reddition des comptes effective et exhaustive. Il ne suffira donc pas de faire voter par les représentations nationales des budgets programmes à la place des budgets moyens.

CINQUIEME PARTIE: LE NOUVEAU CONTROLE EXTERNE DES FINANCES PUBLIQUES

La nouvelle gestion publique, nonobstant les innovations qu'elle introduit dans le système de contrôle interne, ne remet pas en cause la causalité loi-sanction. En effet, une loi qui ne prévoit pas la sanction des déviances est inopérante tout comme est contre -performante une gestion sans sanction positive ou négative.

Loi ⟹ **Exécution** ⟹ **Contrôle** ⟹ **Sanction.**

Le contrôle de l'exécution des lois sur les finances publiques est naturellement effectué par ceux qui les ont votés (les députés), ceux au nom de qui ils les ont votés (les citoyens) mais beaucoup plus par l'organe technique inventé par le système démocratique pour assurer la bonne gestion des fonds publics (la juridiction financière).

CHAPITRE 1 : QUELLE JURIDICTION FINANCIERE POUR LES PAYS DE L'UEMOA?

Les contrôles mis en place par l'Exécutif ont la faiblesse d'une exploitation partielle, voire partiale des rapports qui en sont issus, si rapport il y a.

Les Cours des comptes, de par leur nature juridictionnelle, présentent des garanties des sanctions positives ou négatives des gestions publiques pour autant que les pouvoirs politiques (exécutif et législatif) leur assurent l'indépendance et les ressources nécessaires au

développement de leurs activités. Elles aident les gestionnaires vertueux à améliorer leur performance et découragent les prédateurs des ressources publiques.

C'est l'institution d'une juridiction indépendante et performante dans chaque Etat membre que postule l'UEMOA. La création formelle d'une Cour des comptes n'est donc pas une panacée. Elle ne représente qu'une étape dans les défis à relever pour l'avènement de la démocratie financière en Afrique occidentale francophone.

1 - La Cour des comptes, une obligation pour les Etats

La création des Cours des comptes dans les Etats est une réforme majeure déjà inscrite dans le traité instituant l'UEMOA en son article 68 : « Afin d'assurer la fiabilité des données budgétaires nécessaires à l'organisation de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires, chaque Etat membre prend, au besoin, les dispositions nécessaires pour qu'au plus tard un (1) an après l'entrée en vigueur du présent Traité, l'ensemble de ses comptes puisse être contrôlé selon des procédures offrant les garanties de transparence et d'indépendance requises. Ces procédures doivent notamment permettre de certifier la fiabilité des données figurant dans les lois de finances initiales et rectificatives ainsi que dans les lois de règlement.

Les procédures ouvertes à cet effet au choix de chaque Etat membre sont les suivantes :

- ✓ recourir au contrôle de la Cour des comptes de l'Union ;
- ✓ instituer une Cour des comptes nationale qui pourra, le cas échéant, faire appel à un système d'audit externe. Cette Cour transmettra ses observations à la Cour des comptes de l'Union.

A la pratique, la possibilité laissée aux Etats de recourir à la Cour des comptes de l'Union a très vite montré ses limites. En effet, il est impossible de confier le contrôle permanent sur les finances d'un pays à une institution communautaire qui, dans le cas d'espèce, ne dispose statutairement que de trois conseillers choisis par rotation dans les pays membres.
Aussi, après une simple recommandation aux Etats de créer leurs Cours des comptes autonomes au plus tard le 31 décembre 2002, l'UEMOA est-elle revenue sur la question en édictant en 2009 : *« les finances publiques et les politiques qu'elles soutiennent sont soumises au contrôle externe de la Cour des comptes, dont la création est obligatoire dans chaque Etat membre »*. (Directive n°02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000).

« Le programme et les méthodes de travail de la Cour des comptes ainsi que les conclusions de ses travaux sont établis en toute indépendance du pouvoir exécutif » (directive n°1/2009/CM/UEMOA).

Cet extrait montre que l'hésitation à créer les Cours des comptes dans les Etats de l'Union a laissé place à la certitude que l'amélioration de la gestion des finances publiques est tributaire de cette institution.

A fin juillet 2014, le Bénin et le Mali n'ont toujours pas prévu la Cour des comptes dans leur dispositif institutionnel. La Côte d'Ivoire n'a toujours pas installé sa Cour des comptes en dépit de sa création par la Constitution. Le Sénégal, le Burkina Faso, le Niger, le Togo et la Guinée Bissau disposent de leurs Cours des comptes.

En ce qui concerne les compétences dévolues aux Cours des comptes, la directive portant lois de finances reprend les missions traditionnelles de la Cour des comptes, à savoir, l'assistance au Parlement dans le

contrôle de l'exécution des lois de finances, le jugement des comptes des comptables publics, le contrôle de la gestion des services et des organismes publics et la sanction des fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat, des collectivités locales et des organismes soumis à son contrôle.

Mais elle a élargi les compétences de la Cour des comptes dans son rôle d'appui au Parlement à travers l'avis qu'elle doit donner sur :

- ✓ le système de contrôle interne et le dispositif de contrôle de gestion mis en place par le responsable de programme et la qualité des procédures comptables et des comptes ;
- ✓ les rapports annuels de performance en évaluant l'efficacité, l'économie et l'efficience des résultats obtenus.

L'avis de la Cour des comptes est transmis au Parlement assorti de recommandations sur les améliorations souhaitables.

2 - Les défis pour les Cours des comptes

Comme on peut le constater à travers la citation de la directive n°02/2000 de l'UEMOA indiquée supra, la juridiction financière représente un enjeu majeur dans la bonne gestion des finances publiques et même dans la poursuite des processus démocratiques enclenchés en Afrique au début des années 1990. L'effectivité de l'exercice de ses missions ne pourra être détachée de la promotion de la reddition des comptes par les gestionnaires publics.

Les défis à relever par les Etats africains francophones devraient s'inscrire dans la levée des goulots d'étranglement qui entravent l'effectivité de l'exercice des missions dévolues aux Cours des comptes ouest-africaines. La mise en place de juridictions financières modernes

et performantes engage les Etats à opérer des choix pertinents par rapport aux questions relatives au cadre institutionnel, à l'utilisation des ressources et à la prise en compte des évolutions récentes de l'audit public sur le plan international.

a) Le cadre institutionnel des Cours des comptes

La Cour est organisée en Chambres dont le nombre doit tenir compte du volume d'activités. Mais au-delà de la structuration en chambres des Cours des comptes, c'est la question de ses animateurs qu'il convient de bien régler pour inscrire l'institution dans la performance.

Les Chambres des comptes et malheureusement certaines Cours des comptes de la zone UEMOA ont comme mode de recrutement la cooptation par le Président de la Cour suprême ou par le politique c'est-à-dire le chef de l'Etat et les députés (cas du Togo). Laisser le choix des animateurs d'une juridiction à la seule volonté d'un homme, fut-il éclairé, présente un risque important quant à l'indépendance qui sied à cette fonction. Au surplus, ce mode de recrutement dénie au citoyen son droit légitime de prétendre à exercer dans cette noble institution.

Les animateurs des Cours des comptes sont des magistrats financiers et il importe que leur recrutement se fasse dans le cadre de compétitions qui permettent de retenir les meilleurs.

En France, l'accès à la fonction de magistrat de la Cour des comptes est l'une des possibilités offertes aux meilleurs énarques. Ainsi, aguerris de leurs connaissances en finances publiques, en comptabilités publique et privée, en gestion financière, en gestion des entreprises, en administration…, ces jeunes sont intégrés dans le corps de la

magistrature financière. Ils se forment au contact des dossiers et en bénéficiant de l'expertise des devanciers dans la carrière.

Le corps de la magistrature financière est en général hiérarchisé et compte trois niveaux : les auditeurs, les conseillers référendaires et les conseillers maîtres. Il est, à l'instar de la magistrature judiciaire, régi par un statut particulier.

Il faut noter l'existence d'un deuxième mode d'accès aux fonctions de magistrat de la Cour des comptes. Il s'agit du tour extérieur qui permet, lorsque le besoin se fait sentir, de mettre à la disposition de la juridiction des fonctionnaires qualifiés dans des domaines précis.

Comme on le voit, la France, qui a une longue expérience de juridiction financière et de qui l'UEMOA tient son système de gestion des finances publiques, n'a pas créé une école de magistrature financière. La formation se fait au contact des dossiers, par apprentissage auprès des devanciers et par des stages de courtes durées auprès d'autres juridictions et des cabinets d'audit privés. Plus le magistrat avance dans sa corporation, plus ses compétences s'affinent. Il est donc contre-performant de créer des Cours des comptes avec pour mode normal d'accès à la fonction de magistrats, la nomination de cadres en fin de carrière, c'est-à-dire par une sorte de remplissage par le haut. C'est malheureusement le cas dans nombre de Cours des comptes créées dans la sous–région en réponse aux prescriptions de l'UEMOA.

Au Sénégal, dont la Cour des comptes remonte à l'année 2000, le recrutement se fait par concours ouvert à tous les cadres désireux de servir dans l'Institution. Ce mode de choix des animateurs de la Juridiction financière est fortement recommandable aux Cours des comptes naissantes qui ont besoin, sans délai, de ressources humaines

opérationnelles. Bien entendu, le choix devrait s'opérer en faveur du modèle français à la consolidation de l'institution.

La réforme pour la création des Cours des comptes en Afrique francophone resterait inachevée et n'induirait pas de changements significatifs s'il n'est pas tenu compte de ces considérations relatives au recrutement des magistrats et si leur effectif n'est pas suffisant pour couvrir le champ de compétence de la Juridiction.

Un autre point d'attention est le Parquet de la Cour des comptes dont il faut faire en somme que les animateurs aient une culture financière suffisante et une bonne connaissance des procédures. La pratique en la matière consiste à confier le ministère public des juridictions financières à des magistrats ayant fait leurs armes au siège, donc pétris d'expériences.

Un souci particulier devrait aussi être accordé aux services du Greffe et des Archives dont le personnel devra recevoir des formations spécifiques en matière de réception, de gestion et de conservation des documents de reddition des comptes.

Au total, les textes organiques des juridictions financières ouest-africaines francophones devraient prévoir des dispositions qui assurent le recrutement de personnel compétent, méritant et intègre retenu sur la base de l'égalité de chance pour tous les citoyens désireux d'y travailler.

De même, les ressources de fonctionnement suffisantes devraient être prévues dans le budget de l'Etat et gérées de façon autonome. Elles devraient être planifiées suivant une étude sur une estimation réelle de la charge de travail de l'institution.

b) De l’indépendance des Cours des comptes

De par leur positionnement (hors de l’exécutif), les Cours des comptes sont d’office l’institution supérieure de contrôle des finances publiques au sens de l’INTOSAI (International Organization of Suprem Audit Institutions).

Cet organisme, à travers la norme ISSAI 10, connue sous le nom de Déclaration de Mexico sur l’indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, a retenu huit principes caractéristiques d’une ISC indépendante:

- ✓ Principe n°1 : l’existence d’un cadre constitutionnel/ législatif/ juridique approprié et efficace, et l’application de facto de ce cadre.

- ✓ Principe n°2 : l’indépendance des dirigeants des ISC et des « membres » des institutions collégiales, y compris l’inamovibilité et l’immunité dans l’exercice de leurs fonctions.

- ✓ Principe n°3 : un mandat suffisamment large et une entière discrétion dans l’exercice des fonctions de l’ISC.

- ✓ Principe n°4 : l’accès sans restriction à l’information.

- ✓ Principe n°5 : le droit et l’obligation de faire rapport sur leurs travaux.

- ✓ Principe n°6 : la liberté de décider du contenu et de la date de leurs rapports de contrôle, de les publier et de les diffuser.

- ✓ Principe n°7 : l’existence de mécanismes efficaces de suivi des recommandations des ISC.

- ✓ Principe n°8 : l’autonomie financière et de gestion/ d’administration et l’accès aux ressources humaines, matérielles et financières appropriées.

Les pouvoirs publics (exécutif et législatif) ainsi que les citoyens devraient veiller à ce que les Cours des comptes en création ou déjà fonctionnelles soient mises en état de respect de ces principes qui constituent la garantie de l’efficacité et surtout la chance de mise en œuvre de la mission méconnue des juridictions financières qu’est l’information des citoyens.

c) De l’utilisation rationnelle des ressources par les Juridictions financières

Sur le plan interne, les juridictions financières africaines doivent veiller à une utilisation rationnelle des ressources financières, matérielles et humaines mises à leur disposition. En effet, à l’heure de la quête de performance chez les audités, les Cours des comptes ne sauraient échapper longtemps à la reddition des comptes sur leurs propres activités.

Il est important pour elles de relever ce défi, de se doter d’une bonne organisation et d’un plan stratégique et surtout d’établir chaque année un programme de vérification dont l’exécution doit être évaluée en fin d’année.

L’accent devra également être mis sur l’utilisation des technologies de l’information et de la communication ainsi que l’élaboration et l’utilisation de manuels pour assurer la célérité dans le traitement des dossiers, la qualité des rapports et décisions.

d) Satisfaire les besoins de formations

Un autre défi à relever est celui de la formation. Disposer d'un plan de formation et le mettre en œuvre rationnellement est aujourd'hui un impératif pour les Cours et Chambres des comptes. La matière financière n'est plus le seul domaine de prédilection des juridictions financières et celles-ci gagneraient, après la formation commune de base de ses animateurs à inscrire leur spécialisation dans ses préoccupations. Les Cours des comptes africaines devraient pouvoir compter pour cela sur les formateurs mis à leur disposition par l'IDI[22] et le CREFIAF[23].

e) De la prudence dans les innovations à opérer

Les trois dernières décennies ont enregistré des mutations profondes dans le contrôle des finances publiques telles que conçues par le système français. Ces innovations sont appelées à influencer les juridictions financières africaines au cours des années à venir. Il paraît toutefois utile de relever les risques d'une transposition mécanique qui renforcerait le constat actuel de l'existence en Afrique de juridictions financières formelles mais d'efficacité limitée.

Les points d'attention en cette matière sont la création de Chambres régionales des comptes, l'audit de performance, la certification des comptes, la question du respect des droits de l'homme par les juridictions financières et l'information des citoyens.

---

[22] Initiative pour le Développement de l'INTOSAI. L'INTOSAI est l'organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

[23] Centre Régional de Formation des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques de l'Afrique Francophone.

f) Des Chambres régionales des comptes

En accompagnement à la réforme de l'administration territoriale, la France a procédé en 1981 à la déconcentration des activités de sa Cour des comptes en créant des Chambres régionales des comptes. La tentation est grande de reproduire ce même schéma dans les pays africains.

Il faut rappeler que cette réforme est intervenue après près de deux siècles d'exercice de la mission d'apurement juridictionnel des comptes des comptables publics par la Cour des comptes.

Il paraît donc indiqué d'observer beaucoup de circonspection dans la duplication de cette réforme dans les pays africains francophones qui ont traversé des décennies de non exercice effectif du contrôle juridictionnel des finances publiques.
Ces Etats gagneraient à asseoir des Cours des comptes performantes et crédibles avant de passer à la création de Chambres régionales des comptes.

La résolution des questions de disponibilité de magistrats compétents, de consistance de la matière à traiter sur toute l'année et de rentabilité économique devrait précéder la mise en œuvre d'une telle réforme.

g) Audit de performance et gestion axée sur les résultats

La réforme dite de la gestion axée sur les résultats (ou des budgets programmes) importée des pays anglo-saxons se met progressivement en place dans les administrations africaines et les organes de contrôle développent de nouvelles approches de vérification basées sur la performance.

L'audit de performance est la réponse à cette innovation par laquelle les organisations publiques accroissent leur efficacité avec un souci à l'égard de l'économie et de l'efficience tout en augmentant la qualité des services publics.
Qu'il soit direct ou d'attestation[24], l'audit de performance vise à fournir des informations sur les soucis d'efficacité, d'économie et d'efficience qui devront animer les gestionnaires publics dans les systèmes et pratiques déployés pour atteindre les résultats.

Les juridictions financières africaines devraient opter pour l'audit d'attestation qui accroît le souci du gestionnaire par rapport à son auto-évaluation (dans son rapport de performance) et allège, par ses critères plus simples le travail du juge des comptes. Ainsi serait évité le risque de double contrôle avec celui exercé par les organes de contrôle administratif (Contrôleur financier, Inspection générale d'Etat, Inspection générale des finances, …).

h) *La certification des comptes*

La France, forte de ses deux siècles d'exercice effectif du contrôle juridictionnel et de la gestion sur les fonds publics, et sous la houlette de l'Union européenne, s'est orientée vers la certification des comptes à partir de sa loi de finances 2006, laquelle loi de finances a été élaborée sur la base de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances adoptée en 2001. Pour procéder à la certification des premiers comptes, la Cour des comptes française a dû recourir à l'assistance d'une trentaine d'experts mis à disposition par des

[24] L'audit direct consiste pour l'auditeur à vérifier, lui-même, si l'entité a géré ses moyens en accord avec des principes de bonne gestion publique. Par l'audit d'attestation, le vérificateur se prononce sur la fiabilité des informations exposées dans le rapport de performance élaboré par le gestionnaire.

cabinets privés d'audit avec lesquels des contrats de trois ans renouvelables ont été signés.

Il ne serait pas recommandable de chercher coûte que coûte à suivre le mouvement en retenant comme nouvelle mission des Cours des comptes africaines, la certification des comptes publics en raison du volume de travail et des qualifications en ressources humaines requises pour des juridictions financières jeunes qui peinent à exercer leur mission traditionnelle, mais également en raison du temps qu'il faudra à l'Exécutif pour se doter d'un système d'information performant nécessaire à la production de comptes fiables.

Au titre des nouvelles missions confiées aux Cours des comptes, l'UEMOA a retenu l'avis sur la qualité des procédures comptables et des comptes. La qualité des procédures comptables et des comptes suppose l'intérêt porté à trois éléments de contrôle : la régularité des opérations enregistrées dans les comptes, la sincérité des comptes et l'image fidèle du résultat de l'exercice, du patrimoine et de la situation financière. On se retrouve ainsi dans les déterminants des contrôles dans le cadre de la certification des comptes.

Sans utiliser formellement le mot certification des comptes, la directive relative aux lois de finances ne suggère pas moins cette réforme dans les Etats membres à l'horizon 2016. Il est permis de douter que la certification des comptes soit une réalité dans l'UEMOA à cette époque. Dans tous les cas, le choix d'aller vers la certification des comptes publics devrait reposer sur une analyse avantages-coûts et surtout tenir compte des conditions difficiles de reddition des comptes dans les Etats.

i) Prise en compte des innovations dans l'apurement juridictionnel

A la suite de la décision de la Cour européenne des droits de l'homme[25] critiquant les procédures de la Cour des comptes française pour leur caractère jugé inéquitable pour le justiciable et leur longueur excessive, la France a introduit certaines innovations relatives, entre autres :

- ✓ à la distinction entre les fonctions d'instruction, de poursuite et de jugement des comptables (désormais, toute procédure contentieuse ne pourrait être ouverte que par un réquisitoire du ministère public) ;
- ✓ au renforcement de la publicité des débats et du principe du contradictoire ;
- ✓ à la suppression de la règle du double arrêt (provisoire et définitif) dans le cadre des procédures contentieuses ;
- ✓ à la décharge du comptable par ordonnance du président en cas de défaut d'ouverture d'une instance contentieuse ;
- ✓ à la réduction à cinq ans du délai de prescription de l'action en responsabilité contre les comptables publics et les comptables de fait ;

[25] Arrêt Martinie c/ France du 12 avril 2006- La Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et de libertés fondamentales (CEDH) entrée en vigueur le 21 septembre 1970 en son article 6 édicte que : « *toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi* » et que l'accusé a le droit d'être « *informé dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui* » *et qu'il doit* « *disposer du temps utile et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense* ».

- ✓ à la suppression du droit de remise gracieuse du ministre des finances.

Le bien-fondé de la préoccupation soulevée par l'arrêt Martinie devrait inciter l'UEMOA à ouvrir cet important chantier pour prévoir des dispositions nécessaires à la modernisation de la justice financière dans les pays membres.

j) L'évaluation des politiques publiques

L'évaluation des politiques publiques vise à s'assurer que les objectifs poursuivis par le déploiement des ressources publiques ont été atteints. Les objectifs doivent être évalués selon le critère de leur pertinence par rapport aux besoins et au contexte économique, social et culturel.

En plus de l'efficacité (rapport entre les résultats et les objectifs), il faut mesurer l'efficience (rapport entre les résultats et les intrants). Plus difficile, mais indispensable, il faut disposer d'éléments d'appréciation objective de l'impact des « programmes », de leurs résultats et de leurs effets à plus long terme sur l'épanouissement des personnes et le contexte socio-économique.

Mais les soucis ainsi exposés, qui sont prioritairement ceux de l'audit et surtout de l'évaluation, ne peuvent valablement prendre corps que si nos juridictions financières s'acquittaient véritablement de leur mission première qui est le contrôle de la régularité des opérations de recettes et de dépenses décrites dans les comptes de gestion des comptables publics.

k) L'information du citoyen

Les Cours des comptes africaines devraient mieux communiquer sur les résultats de leurs travaux pour assurer l'une de leurs missions primaires qui consiste à informer le citoyen sur la gestion des deniers publics. En dehors du Rapport public annuel, les Juridictions financières effectuent de nombreux travaux dont les résultats mériteraient d'être portés à la connaissance des citoyens en temps réel. Il est à noter par exemple qu'au nombre des innovations introduites par l'UEMOA, il est attendu des Cours des comptes nationales de donner des avis sur le système de contrôle interne et le dispositif de contrôle de gestion, sur la qualité des procédures comptables et des comptes ainsi que sur les rapports annuels de performance. Ces avis qui sont accompagnés de recommandations sur les améliorations souhaitables n'auraient qu'une portée limitée s'ils n'étaient pas rendus publics.

Il y a lieu de dépasser les pesanteurs et habitudes acquises du fait de l'assimilation de la juridiction financière à une juridiction judiciaire pour porter l'information au citoyen.

Comment réaliser ce dessein avec une population à plus de 50% analphabète ? La publication des rapports par la Cour des comptes suffit-elle ? La Cour ne devrait-elle pas revoir son mode d'information, au besoin, par l'utilisation des langues locales et les débats relayés par les médias pour satisfaire le destinataire final de ses interventions, le citoyen? Ce sont là autant de questions qui méritent réponse de la part des juridictions financières africaines et des pouvoirs publics.

En attendant tout ceci, la diffusion des rapports sur internet est un minimum réalisable. Elle contribuera à une certaine visibilité des juridictions financières africaines.

CHAPITRE 2 : LE CONTROLE PARLEMENTAIRE, DES INNOVATIONS IMPORTANTES

Au-delà des moyens d'information et de contrôle de l'action du Gouvernement reconnus aux parlements (les interpellations, les questions écrites et orales avec ou sans débat, les commissions parlementaires d'enquête…), c'est vers un véritable contrôle permanent sur les finances publiques que la Directive relative aux lois de finances convie les députés. Le renforcement du contrôle parlementaire est établi sur quatre points.

1 - L'extension du périmètre de la loi de finances

L'une des importantes innovations du nouveau cadre harmonisé des finances publiques dans l'UEMOA, notamment de la directive relative aux lois de finances, porte sur l'extension du périmètre de la loi de finances. L'expression « finances publiques », qui a une portée large et générale, s'est substituée à celle de « budget de l'Etat ». Le champ de la loi de finances, couvre désormais les relations et les opérations financières entre l'Etat et l'ensemble des autres organismes publics, en l'occurrence les collectivités locales, les établissements publics à caractère administratif et les organismes de protection sociale.

En effet, quelle que soit leur forme, tous les concours financiers de l'Etat aux organismes publics doivent être approuvés par une loi de

finances. Il est à noter que ces opérations financières couvrent, soit des subventions du budget général, des budgets annexes ou des comptes spéciaux, soit des affectations de tout ou partie du produit d'impositions de toute nature, ou toute autre forme de contribution, subvention ou rétrocession de recettes.

Dans ce contexte, le parlement acquiert de droit la compétence d'exiger du pouvoir exécutif, à travers les projets de lois de finances, de mettre à sa disposition toutes les informations donnant une vision exhaustive du budget de l'Etat et des finances publiques dans leur ensemble. Ce faisant le contrôle des parlementaires se trouve accru, lors de l'examen des lois de finances relativement à des questions portant, entre autres, sur les subventions à verser aux collectivités territoriales, sur la débudgétisation de certaines recettes et dépenses ou à leur affectation directe, en violation du principe de l'universalité budgétaire.

Il s'agit là d'une exigence de transparence qui doit être constamment imprimée à la gestion des finances publiques, pour plus de démocratie financière.

2 - La sincérité budgétaire en lois de finances

En application du principe de sincérité budgétaire, le pouvoir exécutif a l'obligation de fournir au Parlement une information complète et fiable dans la loi de finances de l'année soumise à son examen et à son vote.

A cet égard, le Parlement, plus que par le passé, a une latitude pour s'interroger, notamment sur les cas de surestimation de ressources et de sous-estimation de dépenses, éventuellement, mentionnées dans les lois de finances, sur les cas de dissimulation d'éléments financiers

ou patrimoniaux. Le principe de sincérité est fondé sur l'amélioration de la transparence dans la gestion des finances publiques.

3 – L'autorisation parlementaire des ressources et charges de trésorerie de l'Etat

Un des nombreux volets du renforcement des compétences du Parlement, en matière de gestion des finances publiques, est consacré par l'autorisation parlementaire des ressources et charges de trésorerie de l'Etat dont l'évaluation est faite dans le tableau de financement de l'Etat qui accompagne le projet de loi de finances.

A ce sujet, il convient de rappeler que, suivant le nouveau cadre harmonisé des finances publiques dans l'UEMOA, les ressources de trésorerie doivent, au titre de chaque exercice budgétaire, faire l'objet d'une évaluation en loi de finances (article 27 alinéa 2 de la directive portant lois de finances).

Par ailleurs, le Parlement est compétent pour plafonner, annuellement, la variation nette de l'encours dans la loi de finances de l'année (article 27 alinéa 3 de la directive portant lois de finances) et pour autoriser les emprunts à moyen et long termes. Cette prérogative conférée au Parlement permet, à travers la loi de finances, et sur la base de la variation nette de l'encours, de réguler et déterminer, à la fois, le rythme de souscription à de nouveaux emprunts et, par voie de conséquence, le rythme de remboursement de tous les emprunts.

De même, il est une exigence pour l'Exécutif de soumettre à l'examen et à l'appréciation du Parlement les charges de trésorerie dûment évaluées dans le projet de loi de finances de l'année (article 28 alinéa 2 de la directive portant lois de finances). Il est également attendu du

Parlement, l'examen de la trésorerie de l'Etat, lors du vote de la loi de finances de l'année ainsi que de la loi de règlement.

Au total, le contrôle parlementaire doit renforcer le rôle et la place du pouvoir législatif dans la mise en œuvre de la stratégie d'endettement de l'Etat et le contrôle de la gestion de la trésorerie de l'Etat.

4 - Contrôle parlementaire basé sur le suivi rapproché de l'exécution budgétaire

Aux termes des dispositions de la directive portant lois de finances, le pouvoir exécutif doit transmettre, par trimestre, au Parlement, un rapport sur l'exécution du budget de l'Etat.

Ce rapport est accompagné de tous les actes relatifs aux différentes modifications d'autorisations de crédits opérées par le pouvoir exécutif (transferts et virements de crédits, annulations, reports de crédits), par voie réglementaire, en marge de l'autorisation budgétaire initiale donnée par le Parlement, aux fins de leur ratification à la plus prochaine session réservée aux lois de finances.

Le contrôle parlementaire se présente donc comme un contrôle politique nécessaire à l'information du citoyen sur les actions de l'Exécutif. Tout comme les contrôles internes (de l'Exécutif) et le contrôle juridictionnel, il est indispensable pour garantir la bonne gestion des ressources publiques.

Pour l'exercice de leur mission, les parlementaires disposent d'un droit d'information et de communication sans réserve sur tous les aspects relatifs à la gestion des deniers publics. Ce principe est affirmé par l'article 74 de la directive portant lois de finances qui énonce que les informations ou les investigations sur place que le Parlement pourrait

demander ne sauraient lui être refusées et qu'il peut procéder à l'audition des ministres.

CHAPITRE 3 : LE CONTROLE CITOYEN, LE PARENT PAUVRE DES REFORMES

Comme on l'a vu, le citoyen a bénéficié pour la première fois d'une certaine attention dans les réformes en chantier au sein de l'UEMOA, en particulier à travers la Directive sur le code de transparence et celle relative aux lois de finances. Il est prévu une multitude d'informations à rendre publiques par l'Exécutif. Mais le citoyen est-il en mesure de s'approprier les documents prévus et son degré de culture démocratique lui permet-il d'exercer un véritable contrôle des fonds publics ? Il serait difficile de répondre par l'affirmative.

1 - Du droit à l'information sur la gestion publique

Le contrôle de l'action gouvernementale par le citoyen tire son fondement de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : *« Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique … d'en suivre l'emploi… »* (article 14).

Ce fondement démocratique est repris dans la directive portant code de transparence de l'UEMOA sous la formulation : *« les citoyens, à la fois contribuables et usagers des services publics, sont clairement, régulièrement et complètement informés de tout ce qui concerne la gouvernance et la gestion des fonds publics : ils sont mis en capacité*

d'exercer, dans le débat public, leur droit de regard sur les finances de toutes les administrations publiques... ».

Il s'agit donc d'un droit dont la reconnaissance est consacrée dans la directive de l'UEMOA et qui doit être intégré dans les textes fondamentaux des Etats de l'UEMOA.

Mais la directive ne s'est pas arrêtée à l'affirmation du principe. Elle en définit les modalités de mise en œuvre à travers une multitude de dispositions. Il est fait obligation de la publication, dans les délais appropriés, d'informations sur les finances publiques ainsi que de la détermination des outils nécessaires à la mise en œuvre du droit à l'information.

2 - Des informations à mettre à disposition des citoyens

La réforme commande que:

- ✓ le calendrier de diffusion des informations sur les finances publiques soit annoncé au seuil de chaque année et respecté ;
- ✓ l'information régulière du public sur les grandes étapes de la procédure budgétaire soit assurée ;
- ✓ les informations et documents mentionnés dans le Code soient publiés par les institutions compétentes sur leur site internet dès leur disponibilité ;
- ✓ un guide synthétique budgétaire clair et précis soit diffusé à destination du grand public, à l'occasion de l'examen du budget annuel.

Le code de transparence prévoit que dans les trois mois suivant chaque alternance politique, la situation globale des finances

publiques fasse l'objet d'un rapport préparé par le gouvernement, audité par un organe indépendant et publié.

Au-delà de ces documents formellement prévus, il y a lieu de ne pas perdre de vue le contexte de la nouvelle gestion publique marquée par l'exécution des budgets programmes qui ne doivent pas être des sujets tabous pour le citoyen. Les gestionnaires de type nouveau doivent produire des rapports de performance qui exposent leurs visions stratégiques déclinées dans des programmes cohérents ainsi que les résultats issus de leur mise en œuvre. Le rapport de performance est l'outil de reddition des comptes du gestionnaire. Il doit permettre à l'entité de se vendre tout en présentant des garanties de fiabilité.

Les rapports d'audit de performance de la juridiction des comptes ont vocation à attester de la fiabilité des informations retracées dans les rapports de performance par les gestionnaires.

Les rapports de performance et les rapports d'audit de performance sont adressés à la Représentation nationale en même temps que le projet de loi de règlement. Ils devraient faire l'objet d'une large diffusion de sorte que le citoyen soit en mesure d'apprécier par lui-même l'efficience des programmes.

En dehors des informations sur la performance, il y a lieu de mettre l'accent sur une innovation majeure introduite par la directive relative au règlement générale sur la comptabilité publique. Cette innovation est contenue dans l'article 95 qui demande la mise à disposition du public des rapports produits à la suite des contrôles, vérifications et audits effectués par les organes et corps de contrôle administratifs.

Cette mesure, critiquable du fait de l'atteinte qui pourrait être portée à la présomption d'innocence de l'audité, traduit le souci des rédacteurs de la directive, d'une information suffisante sur la gestion des fonds publics.

3 - Des moyens d'exercice du droit à l'information

Pour que les citoyens puissent exercer correctement leur droit d'accès aux documents, ils doivent en connaître l'existence et, surtout, pouvoir les identifier.

Le problème se pose dès lors qu'ils sont dans l'ignorance de leurs droits ou qu'ils essuient des refus de communication de l'information. De quelles forces dispose un citoyen face au refus d'une administration super puissante de lui fournir des informations?

On retiendra qu'en démocratie, le citoyen exerce son pouvoir de contrôle par :

- ✓ l'exercice de son droit d'accès à l'information relative aux affaires de la cité ;
- ✓ l'élection, qui valide ou sanctionne, a posteriori, la gestion de la cité par l'élu ;
- ✓ la saisine, sous certaines conditions, du juge administratif, lorsque le citoyen croit être personnellement lésé par un acte d'une autorité administrative, il peut, après un recours hiérarchique, saisir le juge administratif. Mais si la saisine du juge administratif permet au citoyen de savoir si l'action de l'administration a respecté les règles en vigueur, elle ne règle pas la question de sa soif de savoir si l'action administrative est ou non opportune.

Il faut noter aussi l'apparition récente dans le cadre institutionnel des Etats du médiateur de la République, dont le rôle est d'essayer de parvenir à un compromis entre l'administré et l'administration avec laquelle le citoyen se trouve en conflit.

Le médiateur, dont l'institution dans certains Etats n'est pas une évidence partagée, devrait s'investir dans la facilitation du droit à l'information du citoyen. Les modalités de saisine du médiateur étant fort simples, cette autorité a une efficacité certaine en raison de la relative rapidité de la procédure. Il faut souligner toutefois que l'efficacité du médiateur repose malheureusement sur la volonté et la bonne foi de l'administration.

Tous ces mécanismes demeureront malheureusement d'une efficacité limitée sans une presse active et libérée de toute pression du politique.

4 - La presse et l'information du citoyen

Les médias publics et privés sont une source importante d'information du citoyen sur la gestion publique en démocratie.

En Afrique occidentale francophone, la presse reste marquée par la présence d'un exécutif très fort qui s'est approprié les médias publics. Plusieurs télévisions nationales sont la chasse gardée du Gouvernement et excellent dans les reportages laudatifs au chef et à ses obligés au détriment des débats sur la gestion, y compris des fonds publics.

Les citoyens assistent, dans une apathie nourrie par l'insuffisance de culture démocratique, à l'incapacité des organes de régulation prévus

par les constitutions à faire mettre à leur disposition, des informations saines et contradictoires.

La presse-audiovisuelle est, comme on le devine, un élément déterminant pour une population largement non instruite et non alphabétisée comme c'est le cas pour les Etats de l'UEMOA. La dégradation de l'état de la presse est particulièrement notée dans certains pays comme le Bénin où, partie sur des chapeaux de roue, la liberté de presse s'est réduite à une portion congrue au point de faire passer ce pays du rang de premier pays africain et 25ème au plan mondial dans le classement de reporter sans frontière en 2005 à 19ème en Afrique et 79ème au plan mondial en 2013 (extrait du classement de Reporter sans frontières).

Tableau n° 3 - Extrait Classement Reporter sans frontières sur la liberté de la presse

Pays/Années	2013	2012-2011	2010	2005	2002*
Bénin	79 ème	91 ème	70 ème	25 ème	21 ème
Burkina Faso	46 ème	68 ème	49 ème	78 ème	85 ème
Cote d'Ivoire	96 ème	159 ème	118 ème	144 ème	55 ème
Guinée Bissau	92 ème	75 ème	67 ème	71 ème	94 ème
Mali	99 ème	25 ème	26 ème	37 ème	42 ème
Niger	43 ème	29 ème	104 ème	57 ème	53 ème
Sénégal	59 ème	75 ème	93 ème	78 ème	47 ème
Togo	83 ème	79 ème	60 ème	95 ème	97 ème
Nombre de pays classés	179	179	178	167	139

*année de première publication

Source : Rapport Reporter sans frontières

Comme on peut le constater, les pays de l'UEMOA ne sont malheureusement pas enregistrés à la bonne enseigne en matière de liberté de presse.

Pour l'atteinte de l'un des principaux objectifs des réformes communautaires, la transparence dans la gestion des finances publiques, les Etats devraient faire des efforts pour que la presse, le

quatrième pouvoir aux côtés du législatif, de l'exécutif et du judiciaire, soit au service de la démocratie financière et de la démocratie tout court.

5 - De l'élévation de la culture démocratique

C'est sur le chantier de la formation à l'exercice des droits démocratiques que sont attendus les politiciens vertueux. Il faudra investir dans l'instruction de la jeunesse africaine. La gratuité de l'enseignement primaire dans les différents Etats qui, il faut le souligner, s'inscrit dans le cadre des actions prévues au titre des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), ne produira ses premiers effets que dans les décennies à venir.

Il faudra, dès à présent, explorer les mécanismes pour élever la culture démocratique des citoyens par l'organisation, à l'intention des jeunes et des adultes, et dans toutes les langues parlées par les citoyens, des formations et des forums de discussions sur la « redevabilité » des élus, les biens publics, la conscience citoyenne, le rôle des institutions en démocratie, les droits et devoirs des citoyens, les programmes économiques …

Malheureusement, seuls les politiciens vertueux et patriotes peuvent se sentir investis de cette mission qui est indispensable pour accompagner les réformes communautaires.

Le contrôle citoyen demeure le parent pauvre des réformes dans les pays de l'Afrique occidentale francophone. Le droit à l'information, abondamment prôné par l'UEMOA, doit s'accompagner de l'éducation des gouvernants et gouvernés aux exigences démocratiques. La démocratie financière n'aura aucune chance de prospérer à court terme si les exécutifs des Etats africains francophones ne s'inscrivent

résolument dans la transposition des directives mais surtout dans la mise en œuvre des mesures préconisées et le respect des droits républicains.

Un débat, dont il ne peut être fait l'économie, est celui de la levée des obstacles à l'accès à l'information et à la formation des citoyens.

James Madison, dans une lettre en date du 4 août 1822 à W. T. Barry, écrivait : *« un gouvernement populaire sans information populaire ou les moyens de l'acquérir, n'est rien qu'un prologue à une farce ou à une tragédie ou peut-être les deux. La connaissance règnera à jamais sur l'ignorance, et un peuple qui veut s'autogérer doit se doter des armes que procure la connaissance »*[26].

Lorsqu'on sait à qui profite le crime de l'ignorance en Afrique occidentale francophone, il est possible de deviner l'issue de la réforme sur la transparence des finances publiques au sein des Etats de l'UEMOA dans les dix prochaines années.

[26] In Transparency International, Rapport mondial sur la corruption 2003, Ed. Kartala – Paris, 2003, p. 29

CONCLUSION

Il n’est point besoin de souligner que la mauvaise gestion et la corruption entraînent la paupérisation d’une grande couche de la société et exposent ainsi les Etats à des crises sociales dont l’issue est incertaine. Les volontés politiques inébranlables, renouvelées… proclamées par les chefs d’Etats de l’Afrique occidentale francophone ne suffiront pas à faire reculer la corruption si, dans le secret de leurs consciences, la décision de lutter contre ce fléau n’est prise. Et cette décision ne serait d’aucune utilité si elle n’est accompagnée d’actions efficaces sur le système qui génère la corruption.

Comme l’écrit Jeremy Pope[27] : *« Un gouvernement qui clamerait haut et fort sa volonté de lutter contre la corruption mais qui se serait privé d’une stratégie cohérente (objectifs mesurables, programme, ressources suffisantes, mise en place d’instruments d’évaluation etc.) ne pourra pas assurer son rôle de pilier »* (entendu dans la lutte contre la corruption).

En réalité, la lutte contre l’incurie financière dans les administrations publiques ouest-africaines francophones ne pourra se mener sans la mise en place, par la volonté de l’Exécutif, d’une juridiction financière forte qui travaille en synergie avec les procureurs, les inspecteurs ainsi que les médias, la société civile, les élus et les citoyens.

---

[27] In Combattre la corruption, Enjeux et perspectives de Transparency International, adaptation du Source Book 2000 ; page 68

L'opportunité qu'offre l'UEMOA aux Exécutifs de la communauté pour manifester leurs volontés d'améliorer la gestion des ressources de l'Etat est la mise en œuvre effective des directives du cadre harmonisé des finances publiques, en commençant par l'institution de cours des comptes nationales indépendantes et crédibles.

En effet, par la réaffirmation des principes fondamentaux de gestion publique et les aménagements spécifiques portés par les nouvelles directives, l'UEMOA accorde désormais une place de choix à la transparence à travers l'amélioration de la lisibilité des documents budgétaires et à l'information du citoyen. Elle pose les bases de la nouvelle gestion publique. Cette nouvelle gestion publique, synonyme de démocratie financière effective, constitue la clé de voûte de la poursuite des processus démocratiques amorcés dans cette région de l'Afrique au cours de la dernière décennie du vingtième siècle.

Ce serait malheureusement un miracle, si à l'horizon 2017, les Etats membres de l'UEMOA mettaient effectivement en œuvre les réformes que leurs représentants officiels ont pourtant validées au cours de rencontres très médiatisées. Ces réformes resteront à coup sûr dans le domaine des bonnes intentions affichées par des politiques dont les priorités sont à rechercher dans les actions en faveur du maintien au pouvoir.

Une fois encore, des cadres africains, appuyés par des experts des organismes internationaux (Banque mondiale, FMI, PNUD…) se seront échinés à élaborer des instruments pertinents que les politiques auront tôt fait de ranger aux oubliettes, une fois terminées les messes officielles d'adoption.

Le risque est grand en effet qu'en 2020, on se retrouve à proposer de nouvelles réformes d'un système non appliqué par la faute des hommes politiques. Comme c'est souvent le cas, on aurait trouvé des solutions à des problèmes autres que ceux qui sont posés.

Ces hommes politiques sont aidés en cela par le taux d'analphabétisme important de la population ouest-africaine et de la culture de ses peuples portée sur la grande tolérance des prédations sur les ressources collectives.

L'analyse critique de l'observateur trouve sa source dans l'ampleur des actions à mener pour l'effectivité de la refonte de la gestion des finances publiques mais aussi dans le fait que dans ces pays de l'Afrique occidentale francophone, le problème est moins l'édiction des normes que leur respect.

Où sont les politiciens et les techniciens patriotes pour ouvrir et conduire à termes, à l'horizon 2017, les chantiers de la nouvelle gestion des finances publiques préconisée par les Directives de l'UEMOA?

Chaque pays doit puiser dans ses tréfonds pour répondre à cette question et se préparer pour le rendez-vous bilan. Si ce bilan est négatif, alors les citoyens ouest-africains se rendront bien vite compte qu'il n'y a pas de démocratie sans la démocratie financière.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages Généraux

CARNEGIE D., « Comment se faire des amis », Paris, Librairie Générale Française, 2012.

FAUPIN H., « Le contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes », Paris, LGDJ, 1998.

IHL O., « Le vote », Paris, Montchestien-EJA, 2000.

JERÔME B. & JERÔME SPEZIARI, « Analyse économique des élections », Paris, Economica, 2010.

KLITGAARD, R., « Combattre la corruption », Manille, Presse du Regional Service Center, 1997.

MONTESQIEU « De l'esprit des lois », Paris, Garnier-Flamarion, 1979.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, « Combattre la corruption – Enjeux et perspectives ; Adapté du TI Source book 2000 ; Jeremy Pope par les partenaires de Transparency International en Afrique », Paris, Editions Karthala, 2002.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, « Rapport mondial sur la corruption 2003 ; Thème spécial : l'accès à l'information », Paris, Editions Karthala, 2003.

Ouvrages Spécialisés

ADAM F., FERRAND O. & RIOUX R, « Finances publiques », Clichy-sous-bois, 2e édition Presses de sciences Po et Dalloz, 2007.

BARRE R., « Economie politique », Paris, PUF, 1959.

BIRILARI A., « Les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques », Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence LGDJ, 2003.

BOUVIER M., « Les finances locales », Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence LGDJ, 2005.

BOUVIER M. et BALIRALI A., « La nouvelle gouvernance financière de l'Etat», Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence LGDJ, 2004.

DAHL A. R., « De la démocratie », Nouveaux Horizons, Paris, 2001.

DESCHEEMAEKER C., « La Cour des comptes », Paris, La documentation française 1998.

GAUDEMET P.M. & MOLINIER J., « Finances publiques », Paris, Montchestien, 1992.

MAGNET J., « La Cour des comptes », Paris, 3e Edition Berger-Levrault, 1986.

Revues et autres publications

CERAF, Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives, « Le contrôle des fiances publiques dans les pays de l'UEMOA : Quelles contributions pour la juridiction financière ? », Cotonou, CERAF Imprimerie COPEF, 2005.

UEMOA, « Les Directives du cadre harmonisé des finances publiques », Ouagadougou, CHORISTRI SA.

Commission de l'UEMOA ; Guide didactique de la directive n° 06/2009/cm/uemoa du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA.

Commission de l'UEMOA ; Guide didactique de la directive n° 07/2009/cm/uemoa du 26 juin 2009 portant reglement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA

La gestion des finances publiques dans les pays de l'Afrique occidentale francophone ne s'exerce pas selon les prescriptions établies par l'ancien colonisateur et reprises dans les législations nationales. Ces prescriptions consacrent la démocratie financière suivant laquelle le pouvoir législatif vote chaque année la loi de finances qui est mise en œuvre par le pouvoir exécutif lequel produit au juge des comptes les documents de reddition des comptes pour le contrôle et la sanction des éventuelles déviances constatées par rapport aux principes établis pour la bonne utilisation des fonds publics. Tous ces intervenants ont l'obligation de produire au citoyen, propriétaire des ressources, les informations sur l'exécution de leurs missions respectives. L'utilisation des ressources publiques dans la méconnaissance voulue ou non de ces prérequis par les gouvernants et les gouvernés explique l'expansion de la corruption. Pour contribuer à asseoir les règles de bonne gestion publique, l'UEMOA a engagé en 1997 une importante réforme consacrée par la prise des directives qui devraient inspirer les réformes des finances publiques au niveau des Etats. Face au peu de résultat obtenu, en particulier la non transcription de ces directives, de nouvelles directives sont intervenues en 1999, avec des mesures d'accompagnement et des échéances pour l'effectivité de leur mise en œuvre. Quelles sont les chances de succès des nouvelles réformes ?

Maxime Bruno AKAKPO



Après des études universitaires en économie et en gestion, Maxime Bruno AKAKPO a fait carrière au Ministère des finances et à la Chambre des comptes de la Cour suprême du Bénin. Il a acquis une solide expérience en matière de préparation, d'exécution et surtout d'audit des budgets publics. Il préside actuellement la Juridiction financière béninoise. Membre du réseau des Praticiens de finances publiques de l'UEMOA, il est également formateur de l'Initiative de Développement de l'INTOSAI et chargé de cours à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature et à la Chaire UNESCO du Bénin. Il a publié en 2008, l'ouvrage « Réflexions sur la gouvernance financière au Bénin ».

Contact : akakpomax@yahoo.fr